

Wolff, Joachim; Moczall, Andreas

Research Report

Übergänge von Alg-II-Beziehern in die erste Sanktion

IAB-Forschungsbericht, No. 11/2012

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Wolff, Joachim; Moczall, Andreas (2012) : Übergänge von Alg-II-Beziehern in die erste Sanktion, IAB-Forschungsbericht, No. 11/2012, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84900>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Forschungsbericht

11/2012

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion

Frauen werden nur selten sanktioniert

Joachim Wolff
Andreas Moczall

Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion

Frauen werden nur selten sanktioniert

Joachim Wolff (IAB)

Andreas Moczall (IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	7
Abstract	7
1 Einleitung.....	9
2 Sanktionsregeln und zentrale Änderungen der Regeln seit der Einführung des SGB II	11
2.1 Gründe, die eine Sanktion auslösen	11
2.2 Dauer und Höhe von Sanktionen	13
2.2.1 Sanktion bei einer ersten Pflichtverletzung	16
2.2.2 Sanktion bei wiederholter Pflichtverletzung	16
2.2.3 Möglichkeiten zur Milderung	18
2.2.4 Rechtmäßigkeit von Sanktionen	19
3 Anlage der Untersuchung	23
4 Deskriptive Auswertungen.....	25
4.1 Beschreibung der Untersuchungspopulation	25
4.2 Sanktionierung aufgrund von schwerwiegenden Pflichtverstößen.....	26
4.2.1 Schwerwiegende Sanktionen: Verteilung nach Personenmerkmalen und Sanktionsquote	26
4.2.2 Erste schwerwiegende Sanktion: ALG-II-Leistungen und Beschäftigung der Sanktionierten.....	28
4.3 Erste Sanktionierung aufgrund von Meldeversäumnissen: Verteilung nach Personenmerkmalen und Sanktionsquote	32
4.4 Dauer zwischen Pflichtverstoß und Sanktionsbeginn	33
4.5 Gründe für schwere und leichte Sanktionen	33
5 Verweildaueranalyse – Übergangsraten in die erste Sanktion.....	34
5.1 Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion	37
5.1.1 Übergangsraten nach Region und Geschlecht	37
5.1.2 Übergangsraten nach Altersgruppen	42
5.1.3 Übergangsraten nach höchstem Schulabschluss.....	47
5.1.4 Übergangsraten nach Nationalität	50
5.1.5 Übergangsraten nach familiärer Situation.....	51
5.2 Übergangsraten in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen	55
5.2.1 Übergangsraten nach Region und Geschlecht	55
5.2.2 Übergangsraten nach Altersgruppen	57
5.2.3 Übergangsraten nach höchstem Schulabschluss.....	59
5.2.4 Übergangsraten nach Nationalität	62
5.2.5 Übergangsraten nach familiärer Situation.....	62
6 Zusammenfassung	64
Literatur	66
Anhang A.....	69

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1	
ALG II/Sozialgeld-Regelbedarf für unterschiedliche Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften (Euro pro Monat) seit Januar 2012.....	15
Abbildung 4.1	
Anteil von Personen mit einer ersten schwerwiegenden Sanktion, die während des Sanktionszeitraums keine ALG-II-Leistungen bezogen haben.....	29
Abbildung 4.2	
Anteil von Personen mit einer ersten schwerwiegenden Sanktion, die <i>in den ersten drei Monaten</i> nach deren Wirksamwerden (mindestens zeitweise) versicherungspflichtig beschäftigt waren.....	30
Abbildung 4.3	
Anteil von Personen mit einer ersten schwerwiegenden Sanktion, die <i>im ersten Jahr</i> nach deren Wirksamwerden (mindestens zeitweise) versicherungspflichtig beschäftigt waren	31
Abbildung 5.1	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Region und Geschlecht .	38
Abbildung 5.2	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder Verweigerung der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung	40
Abbildung 5.3	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung oder Verstößen gegen eine Eingliederungsvereinbarung.....	40
Abbildung 5.4	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder eines Abbruchs einer Maßnahmenteilnahme.....	41
Abbildung 5.5a	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Alter – Männer.....	43
Abbildung 5.5b	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Alter – Frauen.....	43
Abbildung 5.6a	
Übergangsrate in die erste Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder Verweigerung der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung nach Alter – Männer	45
Abbildung 5.6b	
Übergangsrate in die erste Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder Verweigerung der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung nach Alter – Frauen	45
Abbildung 5.7a	
Übergangsrate in die erste Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder eines Abbruchs einer Maßnahmenteilnahme nach Alter – Männer	46
Abbildung 5.7b	
Übergangsrate in die erste Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder eines Abbruchs einer Maßnahmenteilnahme nach Alter – Frauen.....	47

Abbildung 5.8a	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach höchstem Schulabschluss – Männer	48
Abbildung 5.8b	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach höchstem Schulabschluss – Frauen	48
Abbildung 5.9a	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Nationalität – Männer	50
Abbildung 5.9b	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Nationalität – Frauen	51
Abbildung 5.10a	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion, Alleinstehende und Paare – Männer.....	52
Abbildung 5.10b	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion, Alleinstehende und Paare – Frauen	53
Abbildung 5.10c	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion, Alleinstehende und Alleinerziehende – Frauen	55
Abbildung 5.11	
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen	56
Abbildung 5.12a	
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach Alter – Männer	58
Abbildung 5.12b	
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach Alter – Frauen	58
Abbildung 5.13a	
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach höchstem Schulabschluss – Männer	59
Abbildung 5.13b	
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach höchstem Schulabschluss – Frauen	60
Abbildung 5.14a	
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach höchstem Schulabschluss – Männer ab dem Alter von 25 Jahren	61
Abbildung 5.14b	
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach höchstem Schulabschluss – Frauen ab dem Alter von 25 Jahren.....	61
Abbildung 5.15a	
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen, Alleinstehende und Paare – Männer.....	63
Abbildung 5.15b	
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen, Alleinstehende und Paare – Frauen	63

Abbildung 5.15c	
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen, Alleinstehende und Alleinerziehende - Frauen	64
Abbildung A1a	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder Verweigerung der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung nach Kreisarbeitslosenquote – Männer.....	71
Abbildung A1b	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder Verweigerung der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung nach Kreisarbeitslosenquote – Frauen	71
Abbildung A2a	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung oder Verstößen gegen eine Eingliederungsvereinbarung nach Kreisarbeitslosenquote – Männer	72
Abbildung A2b	
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung oder Verstößen gegen eine Eingliederungsvereinbarung nach Kreisarbeitslosenquote – Frauen.....	72

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1	
Höhe der Leistungskürzung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach §§ 31 bis 32 SGB II (gültig ab 1. April 2011, in Klammern von 1. Januar 2007 bis 31. März 2011 gültige davon abweichende Regelungen)	18
Tabelle 4.1	
Verteilung von Personenmerkmalen in der Untersuchungspopulation	25
Tabelle 4.2	
Anteil der aufgrund schwerwiegender Pflichtverstöße Sanktionierten an allen Leistungsbeziehern der jeweiligen Personengruppe (Sanktionsquote)	27
Tabelle 4.3	
Anteil der aufgrund von Meldeversäumnissen Sanktionierten an allen Leistungsbeziehern der jeweiligen Personengruppe (Sanktionsquote)	32
Tabelle 4.4	
Verteilung der Anzahl von Tagen zwischen Pflichtverstoß und Beginn der Kürzung... ..	33
Tabelle 4.5	
Anteil der jeweiligen Pflichtverstöße an schweren/leichten Sanktionen.....	34
Tabelle A1	
Personen, die aufgrund von schwerwiegenden Pflichtverstößen sanktioniert wurden – Anteile unterschiedlicher Personengruppen.....	69
Tabelle A2	
Personen, die aufgrund von Meldeversäumnissen sanktioniert wurden – Anteile unterschiedlicher Personengruppen.....	70

Zusammenfassung

Arbeitslosengeld-II-Bezieher, die ohne wichtigen Grund nicht mit den Jobcentern kooperieren oder sich nicht hinreichend darum bemühen, eine Erwerbsarbeit oder Ausbildung aufzunehmen, müssen mit Sanktionen als Kürzungen ihrer Arbeitslosengeld-II-Leistungen für eine Dauer von drei Monaten rechnen. Dieser Bericht stellt erstens die Ausgestaltung der Sanktionsregeln und ihre Änderungen seit der Einführung des Sozialgesetzbuches II dar. Zweitens wird differenziert nach verschiedenen Personengruppen beschrieben, wie rasch sie nach ihrem Eintritt in den Arbeitslosengeld-II-Bezug erstmals sanktioniert werden. Die Analysen erfolgen getrennt nach Geschlecht und nach den Regionen West- und Ostdeutschland. Es wird zudem untersucht, inwieweit die Übergangsraten nach Alter, höchsten Schulabschluss, Nationalität und unterschiedlichen familiären Gegebenheiten der Leistungsbezieher variieren. Die Untersuchung wertet administrative Daten von Personen aus, die zwischen April 2006 und März 2008 erstmals in den Arbeitslosengeld-II-Bezug eingetreten sind, und betrachtet getrennt erste Übergänge in eine schwerwiegende Sanktion (Absenkung der Leistungen um 30 Prozent bzw. bei Unter-25-jährigen 100 Prozent des Regelbedarfs) und in eine Sanktion wegen Meldeversäumnissen (Kürzung der Leistungen um 10 Prozent des Regelbedarfs). Im Betrachtungszeitraum führten beide Sanktionen auch zu einem Wegfall des Zuschlags zum Arbeitslosengeld II, der bis zum Jahr 2011 Leistungsbeziehern zustand, die innerhalb der letzten zwei Jahre den Bezug von ALG-I-Leistungen beendet haben. Die Übergangsraten in eine erste Sanktion nehmen mit der Dauer des Leistungsbezugs der Tendenz nach ab. Die Befunde verdeutlichen, dass in allen untersuchten Personengruppen Männer weit häufiger als Frauen von Sanktionen betroffen sind. Ältere ab 50 Jahren werden kaum sanktioniert, während Jüngere unter 25 Jahren sehr häufig sanktioniert werden. Dies ist auf die besondere Konzentration von Aktivierungsbemühungen auf diese junge Altersgruppe zurückzuführen. Ein hoher Schulabschluss ist mit einer sehr geringen Sanktionswahrscheinlichkeit verbunden. Die Sanktionsraten der untersuchten Mütter von Kindern im Alter von unter drei Jahren sind sehr niedrig, da ALG-II-Bezieher wegen der Betreuung von Kleinkindern nicht der Vermittlung zur Verfügung stehen müssen. Allerdings sind die Übergangsraten für Väter von Kleinkindern im Westen Deutschlands relativ hoch.

Abstract

Welfare recipients who without good cause do not cooperate with their job centre or who do not sufficiently search for jobs or training might face a temporary benefit sanction. This study describes first the institutional set-up of sanctions against welfare benefit recipients in Germany and its changes since the introduction of the Social Code II in the year 2005. Second, our duration analysis estimates the individual transition rates into a first benefit sanction after entering welfare receipt. The analysis presents results for men and women in East and West Germany separately. Moreover, we distinguish between further population groups, in order to show to what extent the transition rates into a first sanction vary with age, the highest schooling degree, nationality, and family status. The study analyses an inflow sample into welfare

during the period April 2006 to March 2008 that was drawn from administrative micro data. It considers two different types of first sanctions. Sanctions that lead to a relatively strong reduction of the welfare benefit by an amount of 30 per cent (100 per cent for those aged below 25 years) of the base cash benefit, and mild sanctions leading to a cut of 10 per cent of the base cash benefit. In the period under review both sanctions also implied the temporary loss of an additional part of the welfare benefit that until the year 2011 was granted to people who exhausted their unemployment insurance benefit within the previous two years. Severe sanctions may be imposed if, for example, a welfare recipient refuses a job offer or a placement into an active labour market programme, whereas mild sanctions may be imposed for missing an appointment with job centre staff or a medical examination. The transition rates into a first sanction tend to decrease with time since entry into welfare receipt. Our analysis shows that men face much higher sanction rates than women. This result holds for all sub-groups under investigation. Welfare recipients aged at least 50 years face extremely low transition rates into benefit sanctions, while those aged less than 25 years are characterised by the highest ones. The latter result reflects that young welfare recipients are a special target group that in the period under review was supposed to be placed immediately after the start of their welfare receipt into jobs, training or work opportunities, implying a much greater scope for non-cooperation with the job centres. A high schooling degree is associated with a very low transition rate into the first benefit sanction. Moreover, having young children aged less than three years implies extremely low transition rates into benefit sanctions for their mothers; due to child-rearing they do not have to be available for job placement. However, for fathers of children aged less than three years the transition rates are relatively high in West Germany.

1 Einleitung

Sanktionen als Minderungen der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach §§ 31–32 Sozialgesetzbuch (SGB) II ahnden eine mangelnde Kooperation von Beziehern des Arbeitslosengeldes (ALG) II mit Jobcentern. Die Möglichkeit einer Sanktionierung soll daher für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einen Anreiz schaffen, sich um eine Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit zu bemühen und mit ihrem Jobcenter zu kooperieren. Durch Sanktionen werden die ALG-II-Leistungen der Betroffenen in der Regel drei Monate lang reduziert, wenn ALG-II-Bezieher bestimmten gesetzlichen Pflichten nicht nachkommen. Es geht vor allem um Pflichten, die für die Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine Rolle spielen, wie das zentrale Ziel, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte die ALG-II-Leistungen durch die Aufnahme einer Beschäftigung verringern oder sogar überwinden. Daher müssen sie z. B. zumutbare Arbeitsangebote akzeptieren, an Eingliederungsmaßnahmen teilnehmen oder bei ihrem Jobcenter zu einem Gespräch erscheinen, wenn sie dazu aufgefordert werden. Kommen sie solchen Verpflichtungen ohne wichtigen Grund nicht nach, sollen Sanktionen gegen sie verhängt werden. Auch wenn das Gesetz den Fallbearbeitern hierbei im Grunde keinen Ermessensspielraum einräumt, ist es möglich, dass in der Praxis solche Spielräume existieren, z. B. bei der Anerkennung von wichtigen Gründen, die erwerbsfähige Leistungsberechtigte zur Rechtfertigung ihres Verhaltens vorbringen. Zudem werden nicht unbedingt alle Verstöße der Leistungsbezieher beobachtet.

Der Umfang der Leistungsminderung hängt von der Art der Pflichtverletzung ab. Bei einigen sanktionsbegründenden Sachverhalten spielt zudem das Alter eine Rolle. Unter-25-jährige ALG-II-Bezieher werden strenger sanktioniert als ALG-II-Bezieher im Alter von mindestens 25 Jahren. Verschärfte Sanktionen sind zudem dann möglich, wenn ALG-II-Bezieher mehrfach gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachkommen.

Seit der Einführung des SGB II zum 1. Januar 2005 wurde die Rechtsgrundlage der Sanktionen mehrfach verändert. Bei den meisten Änderungen handelt es sich um Klarstellungen bzw. Erweiterungen bezüglich Verstößen wegen Ablehnung oder des Abbruchs einer Teilnahme an Fördermaßnahmen, die nach Beginn des Jahres 2005 eingeführt wurden. Zentrale Änderungen zur Dauer und Strenge von Sanktionen wurden durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom Juli 2006 veranlasst und traten zum Teil bereits zum 1. August 2006 bzw. zum 1. Januar 2007 in Kraft. Zudem wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 der Zuschlag zum ALG II zum 1. Januar 2011 abgeschafft, weshalb sein Wegfall als Sanktionierung aus dem § 31 SGB II entfernt wurde. Zum 1. April 2011 wurde der § 31 SGB II zwecks besserer Verständlichkeit in den §§ 31–32 neu gefasst und präzisiert, und es entfiel die Regelung zur verschärfte Sanktionierung bei wiederholten Meldeversäumnissen. Änderungen der Sanktionspraxis sind allerdings nicht allein auf Gesetzesänderungen zurückzuführen, sondern zum Teil auf eine geänderte Interpretati-

on einzelner Sachverhalte des Gesetzestextes, wie sie in den Weisungen und fachlichen Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit zum Ausdruck kommen.¹

Im Zusammenhang mit Sanktionen wird häufig von „Leistungsmissbrauch“ gesprochen, so auch im ersten Entwurf des „Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“, welches die „Vermeidung von Leistungsmissbrauch [...] um Kräfte und Ressourcen frei zu machen“ (Bundestagsdrucksache 16/1410) als Ziel definiert. Mit diesem Gesetz wurde anschließend eine „Verschärfung der Sanktionsregelung“ (Bundestagsdrucksache 16/1696) umgesetzt. Im Gesetzgebungsverfahren kam ein Zusammenhang zwischen Sanktionsmöglichkeiten und Leistungsmissbrauch zum Ausdruck: „Darüber hinaus unterstützt der Bundesrat die Bundesregierung bei der Bekämpfung von Leistungsmissbrauch, wie sie beispielsweise bei der Verschärfung der Sanktionsregelungen [...] vorgesehen ist“ (Bundesratsdrucksache 404/1/06). Aus juristischer Sicht handelt es sich bei pflichtwidrigem Verhalten nach §§ 31–32 SGB II allerdings nicht um Leistungsmissbrauch, da diese Sanktionsinstrumente im Kontext von ansonsten *rechtmäßigem* Leistungsbezug stehen. Leistungsmissbrauch hingegen liegt vor, „wenn die nicht dem materiellen Recht entsprechenden Leistungen in einem vorwerfbaren Verhalten des Leistungsbeziehers begründet sind, z. B. weil dieser bei der Antragstellung wissentlich unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat oder wesentliche Änderungen der Verhältnisse absichtlich nicht oder nicht rechtzeitig mitgeteilt hat“ (Bundesagentur für Arbeit 2012: 5); er wird folglich nach § 263 StGB (Betrug) strafrechtlich verfolgt sowie mit Bußgeldern nach § 63 SGB II belegt (Göckler 2009: 62). Dementsprechend sieht der Gesetzgeber auch „die flächendeckende Einführung eines Außendienstes, die Erweiterung und flächendeckende Durchführung der Datenabgleiche sowie die konsequente Überprüfung von Verdachtsfällen, aber auch ein Sofortangebot an Antragsteller ohne vorherigen Leistungsbezug“ (Bundestagsdrucksache 16/1697) als Regelungen zur Vermeidung von Missbrauch an.

Im Folgenden werden zunächst in Kapitel 2 die Sanktionsregelungen und zentrale Änderungen der §§ 31–32 SGB II detailliert dargestellt. Leistungsmissbrauch ist nicht Thema dieses Forschungsberichts. Der Bericht befasst sich des Weiteren mit einer Auswertung von Prozessdaten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die zwischen April 2006 und März 2008 in den ALG-II-Bezug eingetreten sind. Es geht darum, den Sanktionsprozess nach dem Eintritt in die Hilfebedürftigkeit zu beschreiben. Leitende Fragestellungen sind vor allem, inwieweit nach einer ersten Sanktionierung eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt wird und wie wahrscheinlich eine Sanktionierung für unterschiedliche sozio-demografische Gruppen ist. Hierbei wird vor allem beschrieben, wie sich die Übergangsraten in eine erste schwerwiegen-

¹ So heißt es beispielsweise in den Fachlichen Hinweisen zum § 31 in der Fassung vom 20.07.2010: „Rz. 31.28: In einer Anhörung sind ergänzende Sachleistungen anzubieten. Geänderte Rechtsauffassung: bei der Ermessensentscheidung über die Gewährung ergänzender Sachleistungen sind die wirtschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.“ (Bundesagentur für Arbeit 2010a:1)

de Sanktion und eine erste leichte Sanktion wegen eines Meldeversäumnisses mit der Dauer der Hilfebedürftigkeit für verschiedene Personengruppen entwickeln.

2 Sanktionsregeln und zentrale Änderungen der Regeln seit der Einführung des SGB II

2.1 Gründe, die eine Sanktion auslösen

Die Gründe, die eine Sanktion auslösen, können in drei Kategorien eingeteilt werden. Erstens geht es um unzureichende Bemühungen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten um eine Integration in den Arbeitsmarkt oder darum, eine Beschäftigung fortzuführen. Hierunter fällt auch ein unzureichendes Mitwirken an der Verbesserung ihrer Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration. Zweitens können Sanktionen aufgrund einer absichtlichen Verringerung von Einkommen und Vermögen sowie eines fortgesetzten unwirtschaftlichen Verhaltens verhängt werden. Die dritte Kategorie stellen Meldeversäumnisse dar.

(A) Unzureichende Bemühungen um eine Integration in Arbeit oder die Fortführung einer Beschäftigung

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte sind dazu verpflichtet, ihre Möglichkeiten zu nutzen, um ihren Lebensunterhalt soweit wie möglich aus eigenen Kräften zu bestreiten. Daher sollen sie – wenn sie arbeitslos sind, insbesondere durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – sich aktiv um die Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit bemühen. Ebenso müssen sie deswegen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, die ihre Eingliederungschancen verbessern könnten. In der ursprünglichen Fassung des SGB II Anfang des Jahres 2005 wurden folgende sanktionswirksame Pflichtverletzungen genannt (§ 31 Abs. 1 SGB II):

1. Die Ablehnung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung (§ 31 Abs. 1 Nr. 1a SGB II, im April 2011 weggefallen).
2. Die Verweigerung der in einer Eingliederungsvereinbarung festgelegten Pflichten und damit auch Pflichten zu einer aktiven Arbeitsuche (§ 31 Abs. 1 Nr. 1b SGB II, seit April 2011 § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II) .
3. Die Weigerung, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit aufzunehmen oder fortzuführen (§ 31 Abs. 1 Nr. 1c SGB II, seit April 2011 § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) bzw. eine zumutbare Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante, auch als „Ein-Euro-Job“ bekannt auszuführen (§ 31 Abs. 1 Nr. 1d SGB II, seit April 2011 § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II).
4. Der Abbruch (auch aufgrund des Verhaltens des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten) einer zumutbaren Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit (§ 31 Abs. 1 Nr. 2, wie gehabt).

Zusätzlich werden auch solche Pflichtverletzungen sanktioniert, die bei ALG-I-Beziehern eine Sperrzeit gemäß dem SGB III nach sich ziehen oder ziehen würden,

auch wenn eine Person kein ALG I bezieht (§ 31 Abs. 4 Nr. 3a, 3b SGB II, seit April 2011 § 31 Abs. 2 Nr. 3–4 SGB II).² Hierunter fällt z. B. die Kündigung eines versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses durch den Arbeitgeber wegen vertragswidrigem Verhalten des Arbeitnehmers sowie die Kündigung durch den Arbeitnehmer selbst.

Seit der Einführung des SGB II wurden die beschriebenen Sanktionsgründe kaum verändert. Mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1. August 2006 wurde § 31 Abs. 1 Nr. 1c SGB II (seit April 2011 § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) um einen Sanktionsgrund erweitert: „ein zumutbares Angebot nach § 15a oder eine sonstige in der Eingliederungsvereinbarung vereinbarte Maßnahme aufzunehmen oder fortzuführen“. Die Einführung einer neuen Fördermaßnahme wie des Beschäftigungszuschusses zum 1. Oktober 2007 führten zu dessen Benennung im § 31 Abs. 1 Nr. 1c SGB II (seit April 2011 § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II).³

Der vertragsrechtliche Status der Eingliederungsvereinbarung ist seit ihrer Einführung umstritten (Göckler 2009: 43). Daher wird seit dem Jahr 2009 die Weigerung, eine Eingliederungsvereinbarung *abzuschließen*, von den Jobcentern nicht mehr sanktioniert. Stattdessen können die Pflichten in diesen Fällen auch im Verwaltungsaktverfahren konkretisiert werden (Bundesagentur für Arbeit 2008a): Der zuständige Fallmanager oder persönliche Ansprechpartner legt also konkrete Pflichten – wie die Anzahl von Bewerbungen innerhalb eines gegebenen Zeitraums – des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten fest, ohne dass dies wie bei der Eingliederungsvereinbarung dessen Zustimmung bedarf.

(B) Verringerung von Einkommen oder Vermögen sowie unwirtschaftliches Verhalten

Wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach der Vollendung des 18. Lebensjahres ihr Einkommen oder Vermögen absichtlich vermindern, um die Voraussetzungen für die Gewährung oder Erhöhung von ALG II herbeizuführen, hat dies eine Sanktion zur Folge (§ 31 Abs. 4 Nr. 1 SGB II, seit April 2011 § 31 Abs. 2 Nr. 1 SGB II). Ein Beispiel für eine Verringerung von Einkommen wäre beispielsweise die Aufgabe eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses mit weniger als 15 Arbeitsstunden wöchentlich, weil ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter infolge der Anrechnung des Arbeitseinkommens auf das ALG II aus seiner Sicht nur in geringem Umfang zusätzliches Einkommen erzielt (Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II: 2009). Weitere Beispiele wären Schenkungen, Verzicht auf eine Erbschaft oder auf Zahlungsansprüche. Für die Feststellung einer solchen Sanktion muss das Jobcenter als Pflichtverletzung ein vorsätzliches Verhalten nachweisen. Unwirtschaftliches Verhalten (wie z. B. überhö-

² Im letzteren Fall wird von einer „Sperrzeitenfiktion“ gesprochen.

³ Neu eingeführte Maßnahmen, mit denen erwerbsfähige Leistungsberechtigte gefördert werden können, werden zum Teil auch im SGB III geregelt. Auch die Ablehnung oder der Abbruch einer Teilnahme an solchen neuen Maßnahmen gelten als Sanktionsgrund, wenn mit ihrer Einführung die Sperrzeitenregelungen nach dem SGB III entsprechend angepasst werden.

te Handyrechnungen), soweit es trotz einer Belehrung über die Rechtsfolgen fortgesetzt wird, ist eine weitere Pflichtverletzung (§ 31 Abs. 4 Nr. 2 SGB II, seit April 2011 § 31 Abs. 2 Nr. 2 SGB II). Diese Regelungen wurden seit der Einführung des SGB II Anfang des Jahres 2005 nicht verändert.⁴

(C) Meldeversäumnisse

Ein Verstoß gegen Meldepflichten, ein Meldeversäumnis (§ 31 Abs. 2 SGB II, seit April 2011 § 32 SGB II), führt zu einer geringeren Leistungsminderung (vgl. Kapitel 2.2). Eine Sanktionierung ist dadurch begründet, dass sich erwerbsfähige Leistungsberechtigte ohne wichtigen Grund nicht zu einem von Grundsicherungsträger anberaumten Termin einfinden oder einer Aufforderung zu einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin nicht nachkommen. Dem liegt die „allgemeine Meldepflicht“ nach § 309 SGB III zugrunde, die hier analog auch auf erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II ausgeweitet wird. Die Meldeaufforderungen können vom Grundsicherungsträger demnach 1. zur Berufsberatung, 2. Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit, 3. Vorbereitung aktiver Arbeitsförderungsleistungen, 4. Vorbereitung von Entscheidungen im Leistungsverfahren und 5. Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für den Leistungsanspruch ausgesprochen werden. Zusätzlich fallen die genannten Untersuchungstermine in den Bereich der Mitwirkungspflicht des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach § 66 SGB I.

2.2 Dauer und Höhe von Sanktionen

Während die Dauer einer Leistungsminderung aufgrund eines Pflichtverstoßes in der Regel drei Monate beträgt, hängt der Umfang der Leistungskürzungen von verschiedenen Sachverhalten ab. Da sich die Leistungskürzungen auf verschiedene Komponenten der Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts beziehen, werden zunächst kurz die unterschiedlichen Teilleistungen des ALG II und der frühere Zuschlag zum ALG II beschrieben:

1. Der ALG-II-Regelbedarf (§ 20 SGB II) steht zur Deckung von allgemeinen Lebenshaltungskosten ohne Kosten für Unterkunft und Heizung zur Verfügung und wird einmal im Jahr erhöht.⁵ Grundlage war bis Ende 2010 die „Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“, seit 2011 das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz. Gemäß § 28 SGB XII basiert der Regelbedarf auf Son-

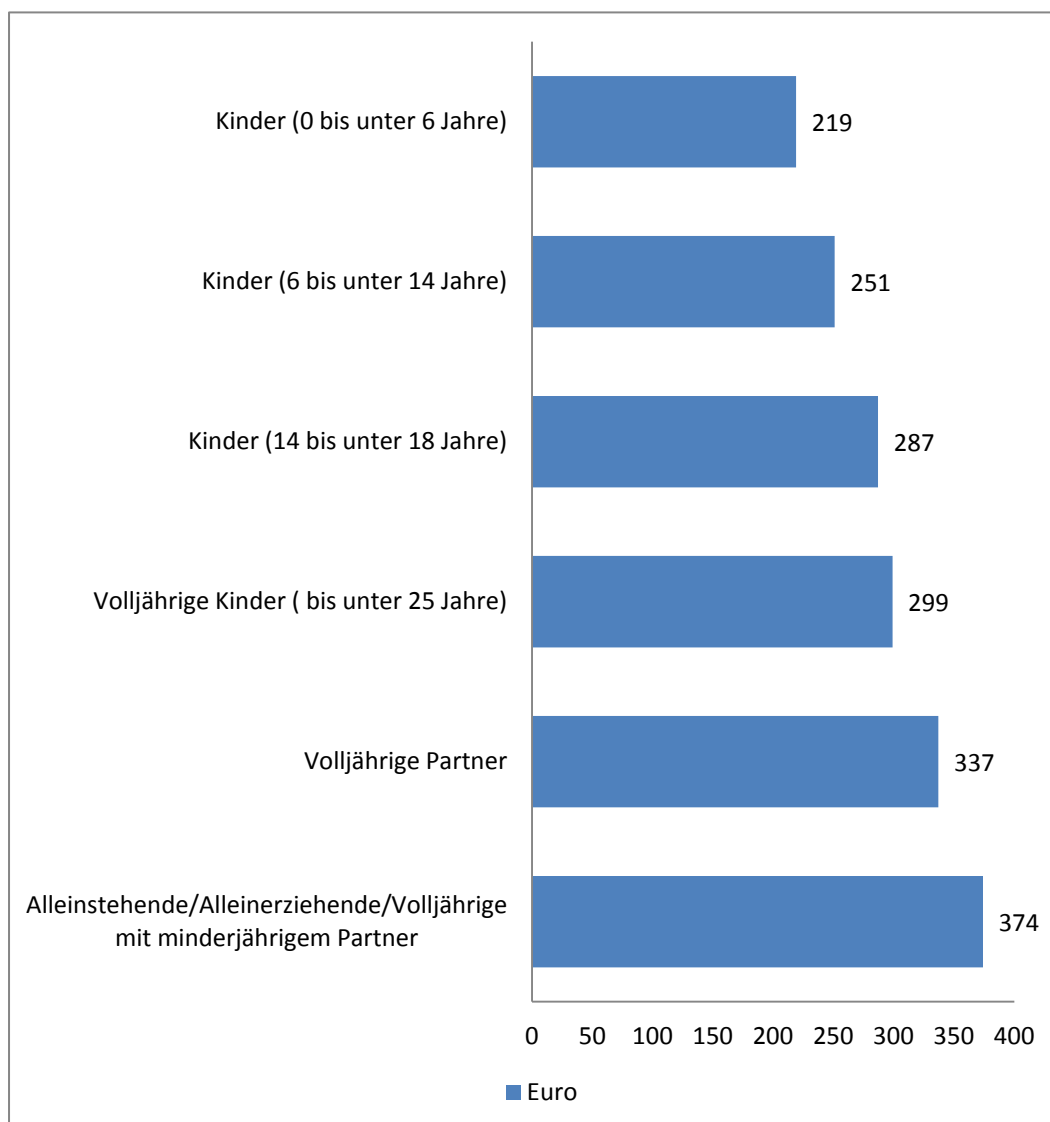
⁴ Nach § 34 SGB II (Ersatzansprüche) müssen zudem die ALG-II-Leistungen, die erwerbsfähige Leistungsberechtigte aufgrund von unwirtschaftlichem Verhalten erhalten haben, an das Jobcenter rückerstattet werden. Wenn allerdings infolge der Rückerstattung ein Bezug von ALG-II/Sozialgeld-Leistungen oder Sozialhilfe der betroffenen Person notwendig wird, werden die Ersatzansprüche nicht geltend gemacht.

⁵ Der Regelbedarfsbetrag (hier werden nur die Angaben für Alleinstehende dargestellt) hat sich im Zeitablauf wie folgt entwickelt: Von Januar 2005 bis Juni 2006 lag er bei 331 Euro in Ostdeutschland und 345 Euro in Westdeutschland. Im Juli 2006 wurde er in Ostdeutschland auf das Westniveau erhöht. Seither galten folgende Sätze: 345 Euro von Juli 2006 bis Juni 2007, 347 Euro von Juli 2007 bis Juni 2008, 351 Euro von Juli 2008 bis Juni 2009, 359 Euro von Juli 2009 bis Dezember 2010, 364 Euro von Januar bis Dezember 2011. Seit Januar 2012 sind es 374 Euro.

derauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes (vgl. Statistisches Bundesamt 2010), mithilfe derer bestimmte Eurobeträge für Ernährung, Körperpflege usw. ermittelt werden. Abbildung 1.1 beschreibt die seit 1. Januar 2012 gültigen monatlichen Beträge des Regelbedarfs. Die Höhe des Regelbedarfs hängt von der Bedarfsgemeinschaftstruktur und Stellung in der Bedarfsgemeinschaft ab. Die Abbildung umfasst auch Regelbedarfe des Sozialgeldes für nicht erwerbsfähige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft (§ 28 SGB II, seit April 2011 § 19 Abs. 1 SGB II) und damit unter anderem für Kinder im Alter von unter 15 Jahren.

2. Kosten für Unterkunft und Heizung werden, soweit sie „angemessen“ sind, nicht als Pauschale, sondern im tatsächlichen Umfang erstattet (§ 22 SGB II).
3. Zuschlag zum ALG II (bis zum 31. Dezember 2010 nach § 24 SGB II): Innerhalb des ersten Jahres nach dem Ende eines ALG-I-Bezugs erhielten erwerbsfähige Leistungsberechtigte bis Ende des Jahres 2010 einen monatlichen Zuschlag zum ALG II. Damit wurde der Rückgang der Arbeitslosenunterstützung beim Übergang aus dem Arbeitslosenversicherungsleistungsbezug in den Transferleistungsbezug abgedeckt. Der Zuschlag betrug zwei Drittel des Unterschiedsbetrages zwischen der (letzten) ALG-I-Leistung zuzüglich bezogener Wohngeldleistungen und den ALG-II-Leistungen (inklusive Sozialgeldleistungen) der gesamten Bedarfsgemeinschaft nach dem Ende des ALG-I-Bezugs. Der Zuschlag war allerdings auf monatlich 160 Euro bzw. für Personen, die mit ihrem Partner zusammenleben, auf monatlich 320 Euro begrenzt. Diese Obergrenzen stiegen um 60 Euro monatlich mit jedem Kind, das mit dem Zuschlagsberechtigten zusammenlebte. Während des zweiten Jahres nach Auslaufen des ALG-I-Bezugs wurde der Zuschlag zum ALG II halbiert. Ab dem dritten Jahr nach Ende eines ALG-I-Bezugs entfiel die Zuschlagszahlung.
4. Weitere ALG-II-Leistungen umfassen Leistungen für Mehrbedarfe (§ 21 SGB II), z. B. für Schwangere und für die Pflege und Erziehung von Kindern bei alleinstehenden Personen. Zusätzliche Einzelfall-Leistungen waren bis 31. Dezember 2010 nach § 23, § 24a SGB II und sind noch nach §§ 24-25 SGB II möglich.
5. Zuschüsse zur Kranken- und Pflegeversicherung werden nach § 26 SGB II gewährleistet. Bis zum 31. Dezember 2010 wurden zusätzlich auch Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet.

Abbildung 1.1
ALG II/Sozialgeld-Regelbedarf für unterschiedliche Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften (Euro pro Monat) seit Januar 2012¹⁾



¹⁾ Die Angaben für Kinder im Alter von 15 bis unter 25 Jahren beziehen sich nur auf Kinder, die noch im elterlichen Haushalt leben oder auf Unter-25-jährige, die ohne Zusicherung des zuständigen kommunalen Trägers umziehen.

Quelle: Bekanntmachung über die Höhe der Regelbedarfe nach § 20 Absatz 5 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für die Zeit ab 1. Januar 2012, BGBl. I S. 2093 (Nr. 53)

Je nach Pflichtverletzung kommen Kürzungen der ALG-II-Leistungen für die betroffene Person in Frage, die sich entweder als Anteil des (ungeminderten) maßgebenden Regelbedarfs errechnen, dem Wegfall der Regelbedarfsleistungen oder im Extremfall den Wegfall aller ALG-II-Leistungen (inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung) für den Betroffenen nach sich ziehen. Bis zum 31. Dezember 2010 war unabhängig vom Sachverhalt, der eine Sanktion begründet, ein Wegfall des Zuschlags zum ALG II Teil der Leistungskürzung, was nur für die zuschlagsberechtigten ALG-II-Bezieher eine Rolle spielte.

2.2.1 Sanktion bei einer ersten Pflichtverletzung

Bei einer ersten Pflichtverletzung werden bei Meldeversäumnissen die ALG-II-Leistungen um 10 Prozent des nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs gekürzt (§ 31 Abs. 2 SGB II, seit April 2011 § 32 Abs. 1 SGB II), weswegen wir hier von leichten Sanktionen sprechen. Bei allen anderen Pflichtverletzungen beträgt außer für Unter-25-jährige die Leistungskürzung 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs (§ 31 Abs. 1 SGB II, seit April 2011 § 31a SGB II), daher wird im Folgenden von **schwerwiegenden Sanktionen** gesprochen; für Unter-25-jährige werden die ALG-II-Leistungen auf die angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung beschränkt, die direkt an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden (§ 31 Abs. 5 SGB II, seit April 2011 § 31a Abs. 2 SGB II). Die Dauer der Kürzung beträgt in der Regel drei Monate (§ 31 Abs. 6 SGB II, seit April 2011 § 31b Abs. 1 SGB II). Allerdings wurde es durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ab dem 1. August 2006 möglich, die Dauer dieser sehr schwerwiegenden Sanktionen aber auch der Sanktionen wegen Meldeversäumnissen für Unter-25-jährige im Einzelfall auf sechs Wochen zu verkürzen (§ 31 Abs. 6 SGB II, seit April 2011 § 31b Abs. 1 SGB II).

Leistungskürzungen in Höhe von 30 Prozent oder 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs mögen aufgrund der Anrechnung von (anderen) Einkommen und Vermögen auf das ALG II höher ausfallen als der tatsächlich ausgezahlte Regelbedarf. In diesem Fall werden Zahlungen für Mehrbedarfe, Kosten der Unterkunft und Heizung (in dieser Reihenfolge) um den übersteigenden Betrag gekürzt (Bundesagentur für Arbeit 2010a: Hinweise 1). Zahlungen aus abweichender Erbringung von Leistungen nach §§ 24–25 SGB II werden wegen einer Sanktion nicht gemindert.

2.2.2 Sanktion bei wiederholter Pflichtverletzung

Seit dem 1. Januar 2007 werden die Leistungskürzungen verschärft, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte wiederholt ihren Pflichten nicht nachkommen (§ 31 Abs. 3 SGB II, seit April 2011 § 31a Abs. 1 SGB II).

Bei der Einführung des SGB II im Jahr 2005 wurde jede neue Sanktion gegen einen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unabhängig von vorangegangenen Sanktionen behandelt. Wenn nach dem Ende eines ersten Sanktionszeitraums wegen einer weiteren Pflichtverletzung eine neue Sanktion in Kraft trat, wurde sie so gehandelt wie eine erste Sanktion. Wenn sich allerdings zwei oder mehrere Sanktionszeiträume überschneiden, wurden die Sanktionsbeträge der gleichzeitig gültigen Sanktionen kumuliert. Nimmt man das Beispiel eines erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Alter von mehr als 24 Jahren, der wegen Ablehnung der Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit von April bis Juni 2005 sanktioniert wurde und wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit von Mai bis Juli 2005, so hatte das folgende Implikationen: Von April bis Juli 2005 entfiel der Zuschlag zum ALG II, soweit die Person anspruchsberechtigt war. Im April 2005 wurde zudem seine ALG-II-Leistung um 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs gekürzt. Von Mai bis Juni waren es hingegen 60 Prozent, weil

beide Pflichtverletzungen gleichzeitig geahndet wurden. Im Juli 2005 waren es nur noch 30 Prozent, da nur noch die zweite Pflichtverletzung sanktionswirksam war.

Durch Neuregelung zum 1. Januar 2007, die auf das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zurückgeht, werden wiederholte, gleichartige Pflichtverletzungen härter sanktioniert, soweit zwei oder mehr (gleichartige) Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres vorliegen. Damit gehört seit dem 1. Januar 2007 zu jeder Sanktion ein Zeitraum von einem Jahr nach Beginn der Sanktion, in dem eine gleichartige Pflichtverletzung zu verschärften Leistungsminderungen führt. Gleichartig sind einmal Verstöße nach § 31 SGB II der Kategorien A und B, wie in Kapitel 2.1 beschrieben. Ein zweiter Verstoß im Verlauf des oben genannten Zeitraums führt für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter von mindestens 25 Jahren zu einer Sanktion in Höhe von 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs, während Unter-25-jährigen die gesamten ALG-II-Leistungen für drei Monate entzogen werden.⁶ Bei jedem weiteren gleichartigen Verstoß innerhalb des Jahres nach der ersten Sanktion entfällt generell das gesamte Arbeitslosengeld II für drei Monate. Hierdurch entfällt auch die Versicherungspflicht des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II stellen eine weitere Kategorie gleichartiger Pflichtverletzungen dar. Wiederholte Meldeversäumnisse zogen allerdings nur vor April 2011 höhere Leistungsminderungen nach sich als ein erstes Meldeversäumnis. Nach der Sanktion wegen eines ersten Meldeversäumnisses führte innerhalb eines Jahres seit Beginn dieser ersten Sanktion jede weitere gleichartige Pflichtverletzung zu einer Leistungskürzung, die sich als Summe der Kürzung wegen eines vorangehenden Meldeversäumnisses und 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs ergab.

Überschneiden sich Zeiträume von Sanktionen, die durch aufeinanderfolgende gleichartige Pflichtverstöße begründet sind, dann werden die Kürzungsbeträge der beiden Sanktionen während des Zeitraums, in dem beide Sanktionen gültig sind, nicht kumuliert; es kommt in dieser Zeit nur die höhere der beiden Leistungskürzungen zur Anwendung. Würde also gegen einen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von April bis Juni eines Jahres eine erste Sanktion mit einer Kürzung in Höhe von 30 Prozent des maßgebenden Regelsatzes verhängt und es folgt bereits im Mai desselben Jahres eine zweite gleichartige Sanktion, so würde von Mai bis Juli nur eine Leistungskürzung in Höhe von 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs vorliegen. Allerdings gab es noch im Jahr 2007 eine andere Rechtsauffassung (Bundesagentur für Arbeit 2008b), bei der die Leistungskürzungen gleichzeitig gültiger gleichartiger Sanktionen kumuliert wurden. Somit wären in unserem Beispiel die ALG-II-Leistungen des Betroffenen um 90 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs in den

⁶ Die besondere Behandlung von jugendlichen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten begründet der Gesetzgeber damit, dass es hier „dringend erforderlich“ sei, „von vornherein der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken“ (Bundestagsdrucksache 15/1516: 61).

Monaten Mai und Juni gekürzt worden. Tabelle 1.1 fasst die wichtigsten Sanktionsregelungen im Überblick zusammen.

Tabelle 1.1

Höhe der Leistungskürzung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach §§ 31 bis 32 SGB II (gültig ab 1. April 2011, in Klammern von 1. Januar 2007 bis 31. März 2011 gültige davon abweichende Regelungen)^{1),2)}

Anlass für die Sanktion	Erste Pflichtverletzung	Erste wiederholte Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres	Weitere wiederholte Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres
§ 31 Alter ≥ 25 Jahre	Wegfall von 30 % des maßgebenden Regelbedarfs	Wegfall von 60 % des maßgebenden Regelbedarfs	Wegfall der gesamten ALG-II-Leistung
§ 31 Alter < 25 Jahre	Einschränkung der Leistungen auf die angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung	Wegfall der gesamten ALG-II-Leistung	Wegfall der gesamten ALG-II-Leistung
§ 32	Wegfall von 10 % des maßgebenden Regelbedarfs	Wegfall von 10 % des maßgebenden Regelbedarfs (Wegfall von 20 % des maßgebenden Regelbedarfs)	Wegfall von 10 % des maßgebenden Regelbedarfs (letzte Leistungskürzung wegen Meldeversäumnis zuzüglich 10 % des maßgebenden Regelbedarfs)

¹⁾ Bis Ende des Jahres 2010 entfiel während eines Sanktionszeitraums auch der Zuschlag zum ALG II. Das betraf nur ALG-II-Bezieher, die in den zwei Jahren nach dem Ende ihres ALG-I-Bezugs zuschlagsberechtigt waren.

²⁾ Die Dauer einer Sanktion beträgt drei Monate. Für Unter-25-jährige kann sie unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auf sechs Wochen begrenzt werden (§ 31 Abs. 6 SGB II, seit April 2011 § 31b Abs. 1 SGB II).

Quelle: Sozialgesetzbuch II, mehrere Ausgaben

2.2.3 Möglichkeiten zur Milderung

Der Gesetzgeber hat ausdrücklich ausgeschlossen, dass ein Sanktionierter ergänzenden Anspruch auf Leistungen für den Lebensunterhalt nach dem SGB XII (Sozialhilfe) hat (§ 31 Abs. 6 SGB II, seit April 2011 § 31b Abs. 2 SGB II, vgl. Bundestagsdrucksache 15/1516: 62). Er stellt aber zwei Instrumente als Kann- bzw. Soll-Leistungen zur Verfügung, die es ermöglichen, die in die materielle Versorgungslage der Betroffenen eingreifenden Sanktionen zu mildern. Die Entscheidung liegt also im Ermessen des Grundsicherungsträgers.

Zum einen kann der Grundsicherungsträger einem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, der mit einer Sanktion von mehr als 30 Prozent des Regelbedarfs belegt wurde, Hilfe in Form von Sachleistungen oder von geldwerten ergänzenden Leistungen gewähren (§ 31 Abs. 3 SGB II, seit April 2011 § 31a Abs. 3 SGB II). Der Umfang dieser Leistungen ist begrenzt. Sollen etwa Lebensmittelgutscheine gewährt werden, orientiert sich die Obergrenze an dem Anteil des ALG-II-Regelbedarfs, der für Ernährung, Hygiene und Körperpflege vorgesehen ist (vgl. Kapitel 2.2). Dieser Anteil liegt derzeit bei 46 Prozent des Regelsatzes (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011: 11; § 5 RBEG (Regelbedarf-Ermittlungsgesetz)). Nur „in Höhe dieses Anteils multipliziert mit dem 30 Prozent übersteigenden Minderungsanteil können ergänzende Sachleistungen erteilt werden“ (Bundesagentur für Arbeit 2010a: 9). Zu beachten ist, dass der Erhalt von

Sachleistungen bei einem Kürzungsanteil von 100 Prozent auch die Sozialversicherungspflicht des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten wieder in Kraft treten lässt.

Zum anderen kann der Grundsicherungsträger seit dem 1. Januar 2007 besonders schwere Sanktionen, die den Wegfall der gesamten ALG-II-Leistung bedeuten würden, auf eine Kürzung von 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs vermindern (§ 31 Abs. 3 SGB II; jetzt: § 31a Abs. 1 SGB II) oder bei Jugendlichen die Kosten für die Unterkunft weiter übernehmen (§ 31 Abs. 5 SGB II; seit April 2011 § 31a Abs. 2. SGB II). Bis September 2009 hatte die Bundesagentur dies davon abhängig gemacht, ob eine verletzte Pflicht im Nachhinein noch erfüllt werden konnte, also ob beispielsweise die abgelehnte Stelle oder Arbeitsgelegenheit noch zur Verfügung stand. Seit Oktober 2009 wird darauf verzichtet; diesbezüglich wurde in Absprache mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Rechtsauffassung geändert und zur Bedingung gemacht, dass der erwerbsfähige Leistungsberechtigte seinen Verpflichtungen „künftig“ nachkommt (Bundesagentur für Arbeit 2009a: Wesentliche Änderungen S. 1).

Leben in der Bedarfsgemeinschaft des sanktionierten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten minderjährige Kinder, so *sollten* bzw. seit April 2011 *müssen* (§ 31a Abs. 3 SGB II) Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbracht werden. Ziel war und ist es, „zu verhindern, dass minderjährige Kinder dadurch übermäßig belastet werden“ (Bundesagentur für Arbeit 2010a: 10). Durch die Einführung der Soll- bzw. Müssen-Regelung wurde der Ermessensspielraum, den Fallmanager diesbezüglich zuvor hatten, stark reduziert.

2.2.4 Rechtmäßigkeit von Sanktionen

Eine Sanktion nach §§ 31–32 SGB II wie auch eine verschärfte Sanktion ist nur rechtmäßig, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte vor einem Verstoß über die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung belehrt wurde. Lediglich für die Pflichtverletzungen Verminderung von Einkommen oder Vermögen, um ALG II zu erhalten oder die Leistung zu erhöhen, ALG-I-Sperrzeiten oder einer Sperrzeitfiktion (siehe Kapitel 2.1) verlangt der Gesetzestext keine Rechtsfolgenbelehrung. Nur wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte, dem ein pflichtwidriges Verhalten zur Last gelegt wird, zuvor über die rechtlichen Folgen eines solchen Verhaltens aufgeklärt wurde, kann eine Sanktion rechtskonform ausgesprochen werden. „Es besteht die Notwendigkeit einer konkreten individuellen Unterrichtung [...] gerade im unmittelbaren Vorfeld bestimmter Beschäftigungs- und Maßnahmenangebote“ (Hammel 2008: 93). Die Form, ob schriftlich oder mündlich, ist dabei unerheblich. Doch der Inhalt der Rechtsfolgebelehrung ist von entscheidender Wichtigkeit. Sie muss alle für den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten relevanten Folgen der drohenden Sanktion umfassen, jeweils ein konkretes Verhalten beschreiben, das zur Sanktion führen würde (Lauterbach 2008: 244) und dabei auch den „Verständnishorizont“ des Betroffenen berücksichtigen (Geiger 2009: 602). Der Rechtsfolgebelehrung kommt so „eine wichtige Warn- und Erziehungsfunktion zu“ (Hammel 2008: 93). Auch Irrtumstatbestände sollen so durch eine umfassende Belehrung ausgeschlossen werden, da Irrtümer der Leis-

tungsempfänger dazu führen, dass kein Vorsatz und somit auch keine Weigerung vorliegt (Sozialgericht Hamburg – 08.08.2005 – S 56 AS 773/05 ER). Der erwerbsfähige Leistungsberechtigte soll bewusst, d.h. in Kenntnis der rechtlichen Folgen, über sein Verhalten entscheiden. Liegt eine wiederholte Pflichtverletzung vor, kann der Grundsicherungsträger eine verschärfte Sanktion nur feststellen, wenn für jeden einzelnen Pflichtverstoß eine Rechtsfolgebelehrung erging. Auch muss bei dieser Rechtsfolgebelehrung deutlich auf die verschärfte Form der im Falle pflichtwidrigen Verhaltens zu erwartenden Sanktion hingewiesen werden. Ist dies nicht der Fall, kann der Pflichtverstoß nicht als wiederholt gewertet werden (Arbeitskammer des Saarlandes 2008: 238; Bundesagentur für Arbeit 2010a: 6). Seit Neufassung der §§ 31–32 SGB II zum 1. April 2011 reicht jedoch unter bestimmten Voraussetzungen allein die Kenntnis der Rechtsfolgen aus.

Eine Sanktion nach § 31–32 SGB II ist ein Verwaltungsakt. Daher ist es zwingend erforderlich für deren Rechtskräftigkeit, dass eine **Anhörung** des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach § 24 SGB X durchgeführt wurde. Im Regelfall erhalten die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ein Schreiben, das sie über die konkrete Pflichtverletzung und ihre Folgen unterrichtet und einen Antwortbogen enthält, mit dem sie das Jobcenter in der jeweils gesetzten Frist schriftlich über das Vorliegen eines wichtigen Grundes informieren können. Durch die Anhörung soll der Leistungsberechtigte die Gelegenheit bekommen, sich zu den für die Entscheidungen des Jobcenters erheblichen Tatsachen zu äußern. Dies findet in den Verfahrensanweisungen zu den §§ 31–32 SGB II insofern seinen Ausdruck, als das Vorliegen eines wichtigen Grundes stets zu prüfen und mittels „Entwurf Anhörung mit Antwortbogen“ in der Leistungsakte zu dokumentieren ist (Bundesagentur für Arbeit 2009c). Zöge eine wiederholte Pflichtverletzung den Wegfall von mehr als 30 Prozent des Regelbedarfs der gesamten Regelleistung nach sich, so müssen in der Anhörung auch Möglichkeiten zur Milderung, z. B. durch Nacherfüllung, oder die Notwendigkeit der Unterstützung, z. B. durch Sachleistungen, angesprochen werden (Bundesagentur für Arbeit 2010a: 9). Zwar müssen die Anhörungen klar, wenn sie mündlich erfolgen, als solche im Gesprächsverlauf erkennbar sein, doch weisen Baethge-Kinsky et al. (2007: 59) im Rahmen einer qualitativen Untersuchung darauf hin, dass in den beobachteten Fällen der entsprechende Verfahrensabschnitt nicht erkennbar gewesen sei oder sogar erst nach Feststellung der Sanktionen erfolgt sei. Im Falle einer schriftlichen Anhörung ist dem Betroffenen eine angemessene Frist zur Stellungnahme einzuräumen. Eine Frist von 14 Tagen gilt laut Geschäftsanweisungen der Bundesagentur als ausreichend (Bundesagentur für Arbeit 2010b).

Hatte der erwerbsfähige Leistungsberechtigte einen **wichtigen Grund** für einen Verstoß und konnte diesen in der oben beschriebenen Anhörung vorbringen, ist keine Sanktion als Rechtsfolge festzustellen. Allgemein anerkannte wichtige Gründe sind z. B. Unzumutbarkeit der angebotenen Arbeit oder Arbeitsgelegenheit, Mobbing oder sexuelle Belästigung, Verstöße gegen gesetzliche oder tarifliche Regelungen, gesundheitliche Einschränkungen, Betreuung eines Kindes oder Pflege von Angehörigen. Die Berücksichtigung sonstiger wichtiger Gründe nach § 10 Abs. 1 Nr. 5 SGB II

ist dabei nach den Vorstellungen des Gesetzgebers „restriktiv anzuwenden“ (Bundestagsdrucksache 15/1516: 53). Wiederum unter Verweis auf § 2 SGB II, der von den Betroffenen erwartet, „alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit“ auszuschöpfen, werden diese Gründe mit einem strengen Maßstab gegen die Interessen der Allgemeinheit (Steuerzahler) abgewogen (Bundesagentur für Arbeit 2009b: 3). Dies begründet der Gesetzgeber wie folgt: „Der einer Aufnahme der Erwerbstätigkeit entgegenstehende individuelle Grund des Erwerbsfähigen muss im Verhältnis zu den Interessen der Allgemeinheit, die die Leistungen an den Erwerbsfähigen und die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft aus Steuermitteln erbringt, besonderes Gewicht haben. Grundsätzlich müssen die persönlichen Interessen zurückstehen“ (Bundestagsdrucksache 15/1516: 53). Der erwerbsfähige Leistungsberechtigte sollte daher auch nachweisen, dass er einen zumutbaren Versuch unternahm, den ansonsten wichtigen Grund zu beseitigen (Arbeitskammer des Saarlandes 2008: 231).

Dabei liegt die Beweislast nur soweit beim erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, wie der wichtige Grund von ihm leichter nachgewiesen werden kann als vom Grundsicherungsträger: „Der Träger hat im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes des § 20 SGB X die Umstände nachzuweisen, die in seiner eigenen oder in der Risikosphäre des Arbeitgebers liegen (z. B. Verstöße des Arbeitsverhältnisses gegen Gesetze), während der erwerbsfähige Hilfebedürftige das Beweisrisiko für Umstände trägt, die sich aus seiner Sphäre oder aus seinem Verantwortungsbereich ergeben (z. B. behauptete Glaubens- und Gewissensgründe oder religiös-weltanschauliche Bindungen)“ (Bundesagentur für Arbeit 2010: Hinweise 4).

Die **Zumutbarkeit** von Arbeit nimmt bei der Frage, ob ein sanktionsbewehrtes Verhalten vorliegt, eine wichtige Rolle ein. § 10 SGB II lehnt sich an die bereits für Arbeitslosengeldbezieher geltenden Regelungen des § 121 SGB III (seit April 2012: § 140 SGB III) an, bietet aber einen nochmals schwächeren Qualifikations- und Berufsschutz und ist in diesem Zusammenhang „schärfer“ formuliert (Bundestagsdrucksache 15/1516: 53). Zwar ist nach der Zielsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende grundsätzlich jede Arbeit zumutbar, doch darf eine solche keine sittenwidrige Bezahlung aufweisen oder rechtswidrigen Charakter haben. Als sittenwidrig werden nach höchstrichterlicher Rechtsprechung Löhne verstanden, die weniger als zwei Drittel des in Region und Branche üblicherweise gezahlten Tariflohns betragen (Bundesarbeitsgericht 22.04.2009 – 5 AZR 436/08). § 10 SGB II regelt weiterhin, dass die Arbeit dem Leistungsvermögen entsprechen muss, wobei hier nur eine Abweichung des Niveaus nach oben ausgeschlossen wird; es geht also um Mindestanforderungen, die der erwerbsfähige Leistungsberechtigte erfüllen muss (Arbeitskammer des Saarlandes 2008: 227). Weiter darf die Rückkehr in eine bisher ausgeübte Tätigkeit nicht wesentlich erschwert werden. Die Tätigkeit muss mit Erziehung von Kindern oder Pflege von Angehörigen vereinbar sein.

In jedem Fall muss ein Stellenangebot hinreichend bestimmt sein. Es müssen die Art der Tätigkeit, ihr zeitlicher Umfang und die vorgesehene Entlohnung bezeichnet wer-

den (vgl. Geiger 2009: 607). Das Nicht-Antreten einer unzureichend beschriebenen Arbeitsgelegenheit ist damit kein Sanktionsgrund. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs“) sollen so ausgestaltet sein, dass Eigenbemühungen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten um ein reguläres Beschäftigungsverhältnis weiterhin möglich sind (Bundesagentur für Arbeit 2009b: 10).

Damit eine festgestellte Sanktion rechtskräftig ist, ist ein **zeitlicher Bezug** des Sanktionsbescheides zum konkreten pflichtwidrigen Verhalten erforderlich. Nach einem Regelverstoß muss der Sanktionsbescheid demnach innerhalb einer Frist von sechs Monaten ergehen (§ 31b Abs.1 SGB II, vor April 2011 in den Arbeitshilfen der Bundesagentur für Arbeit empfohlene Vorgehensweise).

Widersprüche und Klagen

Schon Wilke (2004: 45) fand in einer Studie zur Praxis von Sperr- und Versäumniszeiten im Rechtskreis des SGB III in den achtziger und neunziger Jahren heraus: „Nach 57 Prozent aller [SGB III-]Sanktionen im Laufe eines Leistungsbezugs bezieht der betroffene Arbeitslose innerhalb von sechs Tagen wieder eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit, meistens, weil die Sanktionen aus wichtigen Gründen zurückgenommen wurden.“ Seit Einführung des SGB II zum 1. Januar 2005 ist die Zahl der Klagen vor deutschen Sozialgerichten deutlich angestiegen, wobei Grundsicherungsträger in über 50 Prozent der Fälle bereits im Vorfeld eines Urteils nachgeben. Auch gegen Sanktionsbescheide werden **Widersprüche und Klagen** eingereicht. Diese erwirken nur eine Aufschiebung der Sanktion, wenn der Grundsicherungsträger oder ein Sozialgericht dies veranlassen oder rückwirkend Leistungen zurückgefordert werden sollen (Geiger 2009: 638 f). Im Jahr 2008 wurden bei 789.000 ausgesprochenen Sanktionsbescheiden 31.050 in Widerspruchsverfahren und 3.733 in Klageverfahren ganz oder teilweise zurückgenommen (Bundestagsdrucksache 16/13577).

Gründe für die hohe Zahl erfolgreicher Widersprüche und Klagen gegen Sanktionen sind häufig fehlender direkter Kontakt zwischen zuständigem Jobcenter-Mitarbeiter und Leistungsberechtigtem, unzureichende Qualifizierung der Jobcenter-Mitarbeiter, Überlastung und hohe Fluktuation des Personals sowie Auslegungsspielräume bei unbestimmten Rechtsbegriffen wie „wichtiger Grund“, die durch die Rechtsprechung präzisiert werden müssen (Göckler 2009: 44), bei widersprüchlichen Entscheidungen in unteren Instanzen sowie lückenhafter Umsetzung auch durch Landessozialgerichte oder das Bundessozialgericht. So hielt das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen im Dezember 2006 eine starr festgelegte Zahl an Bewerbungen zur Konkretisierung der Eigenbemühungen für rechtmäßig (Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen – L 20 B 298/06 AS ER). Zuvor war das Sozialgericht Berlin im Mai 2006 zu der Rechtsauffassung gekommen, dass es unzumutbar sei, ein solches Monatspensum mit unwirksamen Blindbewerbungen füllen zu müssen (Sozialgericht Berlin – S 37 AS 11713/05). Auch ist umstritten, ob für pflichtwidriges Verhalten ein Vorsatz vorhanden sein muss oder auch eine grobe Fahrlässigkeit dieses begründet (Lauterbach 2008: 242). In mehreren Gerichtsentscheidungen wurde die Rechtsauffassung bekräftigt, dass eine Weigerung, die oben genannten Eigenbemühungen zu erfüllen, deren Konkretisierung „in Art, Umfang, Zeit und Ort“ (Hammel 2008: 94) voraussetzt und

Unklarheiten jeweils zu Lasten des Grundsicherungsträgers gingen. Koch et al. (2009: 121 ff) weisen darauf hin, dass asymmetrische Kommunikation zwischen Fallmanager und Leistungsberechtigtem zu Missverständnissen führt, die später per Widerspruchs- und Klageverfahren aufgearbeitet werden müssen. Schließlich kämen Fallmanager auf der einen und erwerbsfähige Leistungsberechtigte auf der anderen Seite häufig aus völlig verschiedenen sozialen Hintergründen, was eine für beide Seiten eindeutige Verständigung erschwert. Demgegenüber mag ein erhöhtes Widerspruchs- und Klageaufkommen – so Koch et al. (2009) – aber auch einem gestiegenen Rechtsbewusstsein der Sanktionierten gegenüber dem Grundsicherungsträger geschuldet sein.

3 Anlage der Untersuchung

Im Folgenden werden die Übergangsraten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in eine erste Sanktion in verschiedenen Zeitintervallen nach ihrem Eintritt in den ALG-II-Bezug untersucht. Die Übergangsraten stellen ein Maß dafür da, wie rasch es im Schnitt für die jeweils betrachtete Personengruppe in einem Zeitintervall zu Sanktionen kommt. Deutliche Veränderungen der Übergangsraten über verschiedene Zeitintervalle hinweg können ein Hinweis darauf sein, dass Aktivierungsaktivitäten im Vorfeld zu- bzw. abnehmen.

In den Analysen werden die Übergangsraten von verschiedenen Personengruppen miteinander verglichen. Hier ist zunächst das Merkmal „Alter“ von besonderer Wichtigkeit, da für die Gruppe der Unter-25-jährigen besondere gesetzliche Bestimmungen im SGB II gelten (vgl. Kapitel 2), die zu einer verstärkten Sanktionierung führen. Weiterhin ist die familiäre Situation zu betrachten, da beispielsweise bei der Erziehung eines Kindes unter drei Jahren die Aufnahme von Arbeit oder Arbeitsgelegenheiten häufig nicht zumutbar ist, so dass seltener eine Sanktionierung zu erwarten ist. Schließlich könnten Qualifikation und Nationalität die Sanktionshäufigkeit auf verschiedene Weisen beeinflussen, einerseits etwa wegen besonderer Aktivierungserfordernisse von gering Qualifizierten in Form von verpflichtenden Qualifizierungsmaßnahmen, andererseits aufgrund möglicher Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Fallmanager und Leistungsbezieher (vgl. Kapitel 2.2.4). Von großem Interesse ist auch, ob die Übergangsraten in Sanktionen mit dem Geschlecht des Leistungsbeziehers im Zusammenhang stehen. Unterschiedliche Sanktionsraten von Männern und Frauen können beispielsweise allein dadurch begründet sein, dass Frauen häufiger als Männer eigene Kinder betreuen und nicht für eine Integration in den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, solange die Betreuung nicht anderweitig sichergestellt werden kann. Aus diesem Grund wird bei sämtlichen zuvor genannten Personengruppen zusätzlich nach Geschlecht differenziert. Die Analysen arbeiten auch heraus, ob die Übergangsraten in eine erste Sanktion von Männern nur dann von denen der Frauen stark abweichen, wenn sie Kinder erziehen. Schließlich wird grundsätzlich zwischen Ost- und Westdeutschland differenziert. Ein wichtiger Grund hierfür ist die bessere Arbeitsmarktlage im Westen Deutschlands, weswegen im Westen häufiger als im Osten Deutschlands den ALG-II-Beziehern Stellenangebote unterbreitet werden können, deren unbegründete Ablehnung zu einer Sanktion führen sollte

(Kumpmann 2009). Weitere Gründe sind die im Gegensatz zum Westen höhere Erwerbsneigung von Frauen und die besseren Möglichkeiten der Ganztagsbetreuung von Kleinkindern (Zabel 2011).

Im ersten Teil der Auswertungen (Kapitel 4) wird zunächst untersucht, welcher Prozentsatz von Personen aus verschiedenen sozio-demografischen Gruppen innerhalb der ersten 120 Wochen ihres ersten Arbeitslosengeld-II-Bezugszeitraumes überhaupt sanktioniert werden. Zudem werden einige deskriptive Statistiken zur Sanktionierung und zur Beschäftigung nach einer schwerwiegenden Sanktion diskutiert. Im zweiten Teil der deskriptiven Analysen (Kapitel 5) wird detaillierter darauf eingegangen, zu welchem Zeitpunkt innerhalb des Bezugszeitraumes Sanktionen für bestimmte Personengruppen ergehen. Bei allen Auswertungen wird zwischen den mit einem geringeren Kürzungsbetrag einhergehenden Meldeversäumnissen einerseits und schwerwiegenden Sanktionsgründen wie Ablehnung oder Abbruch von Arbeit, Ausbildung, Maßnahme oder Verstoß gegen Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung andererseits unterschieden.

Die Datenbasis sind Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit, die als Forschungsdatensätze Leistungshistorik Grundsicherung⁷ sowie Integrierte Erwerbsbiografien⁸ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vorliegen. Diese Datensätze enthalten neben ALG-II-Bezugszeiträumen auch Informationen zu anrechenbarem Einkommen und Transfereinkommen, Sanktionen, persönlichen Merkmalen, Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften sowie sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung. Betrachtet wird eine Zugangspopulation aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die zwischen dem 1. April 2006 und dem 31. März 2008 (Zugangszeitraum) *erstmalig* in den Bezug von Arbeitslosengeld II eingetreten sind. Ausgeschlossen sind Personen, die von einem der 69 zugelassenen kommunalen Träger im Betrachtungszeitraum betreut wurden, da für diese keine individuellen Sanktionsdaten in der Prozessdatengrundlage des IAB bereitstehen. Aus dem gleichen Grund werden Personen ausgeschlossen, die schon vor dem 1. April 2006 erstmalig ALG II bezogen haben, da vor diesem Datum die Erfassung von Sanktionen im Fachverfahren A2LL nur eingeschränkt möglich war bzw. erfolgte.

Beobachtet wird der jeweils erste ALG-II-Bezugszeitraum einer Person. Vergehen zwischen zwei ALG-II-Bezugszeiträumen eines Leistungsbeziehers weniger als acht Tage, werden die beiden Zeiträume zu einem Zeitraum zusammengefasst. Der Grund dafür ist, dass kurze Leistungsbezugsunterbrechungen womöglich nur ein Artefakt sind, z. B. weil statt einem ununterbrochenen Leistungsbezug ein Bezugszeitraum vor einem Wochenende endet und erst am nächsten Werktag ein neuer Bezugszeitraum verzeichnet wird. Betrachtet werden Bezugszeiträume bis zum aktuellen Rand der Daten Mitte Oktober 2010 (Untersuchungszeitraum). Der Auswertungszeitraum ab dem Eintritt in den ALG-II-Bezug wird zudem auf längstens 120 Wochen beschränkt

⁷ LHG V06.03.00 samt Zusatzprodukten LHGS (Sanktionen) und LHGZ (Zahlungen)

⁸ IEB V09.00.03

(Rechtszensurierung), da nach einer gewissen Zeit nur noch sehr wenige ALG-II-Bezieher erstmals sanktioniert werden. Folglich würde eine Betrachtung über einen längeren Zeitraum nach dem Eintritt in den Leistungsbezug kaum zusätzliche Erkenntnisse liefern.

Ebenfalls ausgeschlossen werden Personen, die am Tag des Zugangs in den ALG-II-Leistungsbezug versicherungspflichtig beschäftigt waren (15 Prozent der Bruttostichprobe). Insgesamt treten zwischen dem 1. April 2006 und dem 31. März 2008 etwas mehr als 1,2 Millionen Personen erstmals in den ALG-II-Bezug ein.

4 Deskriptive Auswertungen

4.1 Beschreibung der Untersuchungspopulation

Tabelle 4.1 zeigt zunächst die Verteilung ausgewählter persönlicher Merkmale innerhalb der Untersuchungspopulation; beispielsweise sind 22,2 Prozent der westdeutschen männlichen Zugänge unter 25 Jahre alt.

Tabelle 4.1
Verteilung von Personenmerkmalen in der Untersuchungspopulation

	Anteil der Personen in %	Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamt
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	
Alter						
	unter 25 Jahren	22,2	26,5	26,8	30,4	25,6
	25 bis 34 Jahre	28,4	29,1	28,8	28,8	28,8
	35 bis 49 Jahre	31,5	28,9	27,0	25,1	29,0
	50 bis 64 Jahre	18,0	15,4	17,5	15,7	16,7
Nationalität						
	Deutsche	77,6	75,9	90,6	90,0	80,5
	Ausländer	22,5	24,1	9,4	10,0	19,5
Schulabschluss						
	kein Schulabschluss	18,7	17,4	13,0	10,6	16,3
	Hauptschulabschluss, mittlere Reife	66,1	66,0	69,2	69,3	66,9
	Fachhochschulreife/Abitur	15,3	16,7	17,8	20,1	16,8
Berufsausbildung						
	keine abgeschlossene Ausbildung	42,6	44,3	26,7	25,8	38,6
	(außer-) betriebliche Berufsausbildung	51,0	48,9	64,4	64,2	54,0
	Fachhochschule/Universität	6,4	6,8	9,0	10,0	7,4
Schwerbehinderung						
	nein	96,0	97,3	96,9	97,5	96,8
	ja	4,1	2,7	3,1	2,5	3,2
Familienstellung						
	alleinstehend	62,4	42,1	66,8	47,6	53,5
	alleinerziehend, jüngstes Kind \geq 3 Jahre	0,9	11,6	0,7	8,0	5,8
	alleinerziehend, jüngstes Kind $<$ 3 Jahre	0,1	5,5	0,1	4,3	2,6
	kinderloses Paar	17,0	17,8	18,9	21,1	18,1
	Paar mit jüngstem Kind \geq 3 Jahre	11,9	11,8	8,1	9,6	11,0
	Paar mit jüngstem Kind $<$ 3 Jahre	7,2	9,0	5,0	7,9	7,6
	keine eindeutige Zuordnung	0,7	2,2	0,5	1,6	1,3
Gesamtzahl Personen		438.049	456.852	177.403	171.061	1.243.365

Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Deutlich werden geschlechtsspezifische Unterschiede bei der familiären Situation: Während zwischen 12 und 17 Prozent der weiblichen Leistungsbezieher allein ein minderjähriges Kind erziehen, trifft dies nur auf weniger als ein Prozent der Männer zu. Bei Männern sind mit zwei Dritteln aller Personen die meisten alleinstehend, 20 Prozentpunkte mehr als bei Frauen.

Markante Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland zeigen sich im wesentlich geringeren Ausländeranteil in Ostdeutschland sowie einem höheren (kein Schulabschluss) bzw. deutlichen höherem (keine abgeschlossene Berufsausbildung) Anteil von gering Qualifizierten in Westdeutschland. Hingegen ist der Anteil der unter-25-jährigen Leistungsbezieher im Osten nur leicht höher als im Westen.

4.2 Sanktionierung aufgrund von schwerwiegenden Pflichtverstößen

In diesem Unterabschnitt werden jene Personen betrachtet, denen mindestens einmal in den ersten 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug aufgrund von „schwerwiegenden“ Pflichtverstößen die Leistungen zum Lebensunterhalt um 30 Prozent bzw. für Unter-25-jährige um 100 Prozent des Regelbedarfs gekürzt wurden. Zunächst wird die Verteilung dieser Sanktionen nach Personenmerkmalen betrachtet. Da es sich anders als bei Sanktionen wegen Meldeversäumnissen um relativ hohe Leistungskürzungen handelt, erfolgt eine weitergehende Deskription, die nach dem Alter zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Sanktion differenziert. Es wird für Unter-25-jährige und Ab-25-jährige ermittelt, welcher Anteil der Sanktionierten keine ALG-II-Leistungen während der Sanktionsperiode bezieht, inwiefern nach der Sanktion eine Beschäftigung ausgeübt wird und wie hoch die ALG-II-Leistungen der Sanktionierten ausfallen, soweit sie weiter solche Leistungen beziehen.

4.2.1 Schwerwiegende Sanktionen: Verteilung nach Personenmerkmalen und Sanktionsquote

Tabelle A1 im Anhang zeigt, wie sich die zuvor betrachteten Personenmerkmale innerhalb der Gruppe der „schwerwiegend Sanktionierten“ verteilen. So sind unter den westdeutschen männlichen schwerwiegend Sanktionierten 28,4 Prozent zu Beginn ihres Leistungsbezugs unter 25 Jahre alt. Hingegen galt dies nur für 22,2 Prozent aller westdeutschen männlichen ALG-II-Empfänger in der Stichprobe (Tabelle 4.1); junge Erwachsene sind also überproportional häufig von schwerwiegenden Sanktionen betroffen. Zum Vergleich zeigt Tabelle 4.2, welcher Anteil von Personen einer jeden Personengruppe von Leistungsbeziehern eine solche Sanktion erhalten und stellt somit eine gruppenspezifische Sanktionsquote für die erste schwerwiegende Sanktion innerhalb der 120 Wochen nach Beginn des ALG-II-Bezugs dar.

Tabelle 4.2

Anteil der aufgrund schwerwiegender Pflichtverstöße Sanktionierten an allen Leistungsbeziehern der jeweiligen Personengruppe (Sanktionsquote)¹⁾

Sanktionsquote in %	Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamt
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	
Alter					
unter 25 Jahren	10,7	4,2	9,4	3,9	6,9
25 bis 34 Jahre	10,0	2,9	5,7	1,7	5,6
35 bis 49 Jahre	8,0	3,3	4,4	1,8	5,1
50 bis 64 Jahre	3,4	1,8	1,7	0,9	2,3
Nationalität					
Deutsche	8,5	3,3	5,7	2,3	5,3
Ausländer	7,9	2,7	5,2	1,8	4,9
Schulabschluss					
kein Schulabschluss	10,0	3,5	9,5	3,5	6,8
Hauptschulabschluss, mittlere Reife	8,7	3,4	5,7	2,4	5,4
Fachhochschulreife/Abitur	4,7	1,9	2,5	1,1	2,8
Berufsausbildung					
keine abgeschlossene Ausbildung	9,9	3,6	8,5	3,4	6,5
(außer-) betriebliche Berufsausbildung	7,6	3,0	4,9	2,0	4,7
Fachhochschule/Universität	3,9	1,6	2,2	1,0	2,3
Schwerbehinderung					
nein	8,6	3,2	5,7	2,3	5,3
ja	2,6	1,3	2,2	1,1	2,0
Familienstellung					
alleinstehend	9,3	4,1	6,9	3,0	6,6
alleinerziehend, jüngstes Kind ≥ 3 Jahre	7,5	3,9	4,4	3,1	4,0
alleinerziehend, jüngstes Kind < 3 Jahre	3,0	1,0	3,5	1,2	1,0
kinderloses Paar	5,2	2,7	2,5	1,4	3,3
Paar mit jüngstem Kind ≥ 3 Jahre	6,9	2,6	3,1	1,6	4,2
Paar mit jüngstem Kind < 3 Jahre	9,5	0,6	4,5	0,4	3,9
keine eindeutige Zuordnung	7,7	2,9	5,2	2,7	3,8
Sanktionsquote insgesamt	8,3	3,2	5,6	2,3	5,2

¹⁾ Es wurden nur Sanktionen innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug betrachtet.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Demnach werden 10,7 Prozent der westdeutschen leistungsbeziehenden Männer unter 25 Jahren innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den Leistungsbezug schwer sanktioniert. Sie werden mehr als doppelt so häufig sanktioniert wie westdeutsche Frauen in der gleichen Altersgruppe mit nur 4,2 Prozent. Dieser geschlechtsspezifische Unterschied zieht sich quer durch beide Regionen und Personengruppen. Auch bei einer Differenzierung nach familiären Umständen sind die Sanktionsquoten der Männer nahezu immer deutlich höher als die der Frauen. Am stärksten ist der Unterschied bei Personen in Paarbeziehungen mit einem Kind unter drei Jahren ausgeprägt, unter denen in Westdeutschland 9,5 Prozent der Männer, aber nur 0,6 Prozent der Frauen sanktioniert werden.

Fast durchweg zeigt sich auch, dass die Sanktionsquoten in Ostdeutschland unter denen in Westdeutschland liegen, wenn auch bisweilen mit geringem Unterschied. Dies mag daran liegen, dass aufgrund der schlechteren Arbeitsmarktsituation erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Osten weniger Stellenangebote unterbreitet werden können und damit auch weniger häufig Pflichtverletzungen wegen der Ablehnung von zumutbaren Stellenangeboten auftreten. Am geringsten fällt dieser Unter-

schied bei gering Qualifizierten sowie bei Unter-25-jährigen aus. Die einzige Personengruppe, bei denen Sanktionsquoten im Osten über denen im Westen liegen, sind Alleinerziehende mit einem Kind unter drei Jahren; dies dürfte an besseren Betreuungsmöglichkeiten in Ostdeutschland liegen, durch die auch für diese Personengruppe die Aufnahme einer Beschäftigung häufiger zumutbar wird.

Bezüglich des Alters wird deutlich, dass Unter-25-jährige am häufigsten und Personen ab 50 Jahren am seltensten schwer sanktioniert werden. Ein kleiner geschlechtsspezifischer Unterschied zeigt sich jedoch bei der mittleren Altersgruppe: Während die Sanktionsquote der 35-bis-49-jährigen bei Männern unter der Sanktionsquote der 25-bis-34-jährigen liegt, ist es bei Frauen in West wie Ost umgekehrt.

4.2.2 Erste schwerwiegende Sanktion: ALG-II-Leistungen und Beschäftigung der Sanktionierten

Schwerwiegende Sanktionen sind mit hohen finanziellen Einschnitten für die Sanktionierten verbunden, insbesondere für Unter-25-jährige.⁹ Die Sanktionshöhe und die noch strikteren Leistungskürzungen bei wiederholten Pflichtverletzungen lassen erwarten, dass viele der Sanktionierten infolge der Leistungskürzungen einen verstärkten Anreiz haben, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Inwieweit diese Sanktionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte verstärkt zur Aufnahme einer Arbeit bewegen, wird noch in einer Evaluationsstudie untersucht werden.^{10,11} An dieser Stelle soll verdeutlicht werden, inwiefern sie nach dem Wirksamwerden der Sanktionen keine

⁹ Die hohen Leistungsminderungen für Unter-25-jährige sind ein besonders wichtiger Aspekt im Kontext der Aktivierung von ALG-II-Beziehern. Eine qualitative Studie (Götz et al. 2010), die Interviews von Fach- und Führungskräften in elf Jobcentern auswertet, beleuchtet deren Sicht auf die harten Sanktionen gegen diesen Personenkreis.

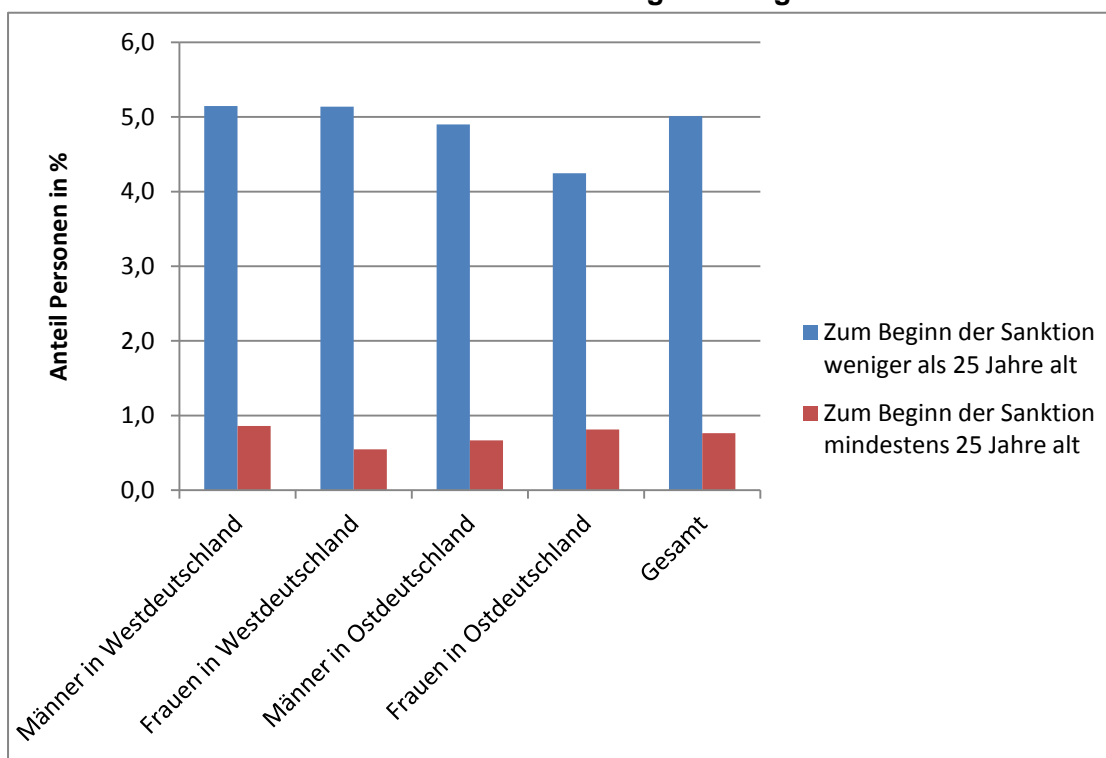
¹⁰ Die deutsche und internationale Literatur zu den Auswirkungen von Leistungskürzungen in Form von Sanktionen auf den Arbeitsmarkterfolg der Bezieher von Transferleistungen oder von Leistungen der Arbeitslosenversicherung wird beispielsweise von Hofmann (2010, 2012) und Schneider (2008, 2010) diskutiert.

¹¹ Einige Ergebnisse zu den Wirkungen der Sanktionen im SGB II im Jahr nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden bereits von Schneider (2008, 2010) veröffentlicht. Ihre Analyse auf Basis von individuellen Befragungsdaten kommt zu dem Ergebnis, dass sich keine statistisch signifikanten Wirkungen der Sanktionen auf die Reservationslöhne und Suchintensität der Sanktionierten nachweisen lassen. Allerdings lagen in der Befragung keine systematischen Angaben zu den Reservationslöhnen und zur Suchintensität unmittelbar nach der Sanktionierung vor. Im Anschluss an eine Sanktion könnten also die Anspruchslöhne der Sanktionierten vorübergehend zurück gegangen sein und die Intensität der Arbeitsuche wegen der Sanktionierung zeitweise höher ausgefallen sein. Insgesamt kommt Schneider schließlich zu dem Ergebnis, dass aufgrund der Sanktionierung die Wahrscheinlichkeit ansteigt, dass die Sanktionierten später einer ungeforderten Beschäftigung nachgehen. Neben der Studie von Schneider gibt es noch eine weitere empirische Untersuchung von Boockmann et al. (2009). Sie befasst sich mit Unterschieden in den Sanktionsstrategien und -raten der Jobcenter und deren Wirkung auf den Abgang von ALG-II-Beziehern in Beschäftigung und aus dem ALG-II-Bezug. Ihre Befunde weisen darauf hin, dass eine intensiviertere Sanktionierung die Abgangswahrscheinlichkeit der untersuchten Leistungsbezieher aus dem ALG-II-Bezug und ihre Übergangswahrscheinlichkeit in versicherungspflichtige Beschäftigung erhöht. Allerdings reflektieren unterschiedliche Sanktionsstrategien der verschiedenen Jobcenter womöglich auch andere unterschiedliche Aktivierungsstrategien, für die die Autoren nicht hinreichend kontrollieren konnten. Deswegen könnten die Resultate auch mit anderen Unterschieden in den Aktivierungsstrategien der Jobcenter im Zusammenhang stehen.

ALG-II-Leistungen beziehen, überhaupt innerhalb des ersten Jahres nach dem Eintreten der Sanktion arbeiten und wie hoch die ALG-II-Leistungen während der Sanktionierung ausfallen. Wegen der unterschiedlichen Höhe der Leistungskürzungen für Unter-25-jährige und für Ab-25-jährige erfolgt die Betrachtung für diese beiden Personengruppen getrennt.

Abbildung 4.1 verdeutlicht, welcher Prozentsatz der Personen mit einer ersten Sanktion innerhalb von 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug überhaupt kein ALG II während des Sanktionszeitraums erhalten.¹² Die Anteile liegen für Unter-25-jährige insgesamt bei rund fünf Prozent. Für ALG-II-Bezieher ab 25 Jahren sind sie wesentlich niedriger mit etwas weniger als einem Prozent.

Abbildung 4.1
Anteil von Personen mit einer ersten schwerwiegenden Sanktion, die während des Sanktionszeitraums keine ALG-II-Leistungen bezogen haben¹⁾



¹⁾ Es wurden nur Sanktionen innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug betrachtet.

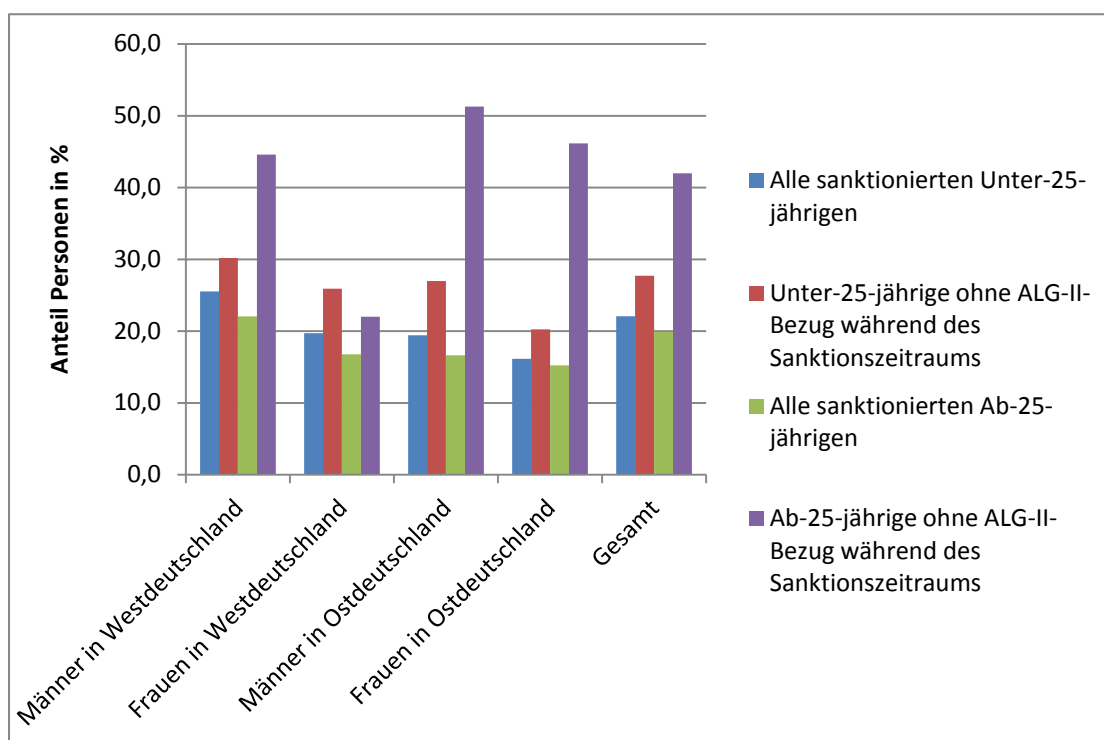
Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Dass Personen keine ALG-II-Leistungen erhalten, heißt aber nicht unbedingt, dass sie nicht über andere Einkommen wie z. B. Lohneinkommen verfügen. Abbildung 4.2 zeigt, welcher Anteil der Sanktionierten innerhalb der drei Monate nach Wirksamwerden der ersten schwerwiegenden Sanktion mindestens zeitweise eine versicherungs-

¹² Dass kein Leistungsbezug mehr vorliegt, kann mehrere Ursachen haben. Z. B. könnten bei Unter-25-jährigen mehrere Sanktionen gleichzeitig wirksam werden. Denkbar ist auch ein Ende des Leistungsbezugs, weil die Sanktionierten beispielsweise eine Beschäftigung aufnehmen, sich entschließen in einen anderen Haushalt mit bedarfsdeckendem Einkommen zu ziehen oder sich aus anderen Gründen aus dem Leistungsbezug abmelden.

pflichtige Beschäftigung ausgeübt hat. Er ist ein Maß dafür, wie schwer die finanziellen Folgen einer Sanktion wiegen. Wenn ein großer Teil der Sanktionierten Erwerbseinkommen aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung erzielen würde, dann wären die finanziellen Auswirkungen einer Sanktion für viele Sanktionierte weniger gravierend. In Abbildung 4.3 wird der Anteil für das gesamte Jahr nach Wirksamwerden der Sanktion dargestellt. Da zum Zeitpunkt der Durchführung der Analyse nur Daten der Beschäftigungsstatistik bis Ende des Jahres 2009 vorlagen, konnten nur Sanktionen berücksichtigt werden, die spätestens ein Jahr früher wirksam wurden.

Abbildung 4.2
Anteil von Personen mit einer ersten schwerwiegenden Sanktion, die *in den ersten drei Monaten* nach deren Wirksamwerden (mindestens zeitweise) versicherungspflichtig beschäftigt waren ¹⁾



¹⁾ Es wurden nur Sanktionen innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug betrachtet, die vor dem 1. Januar 2009 wirksam wurden.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

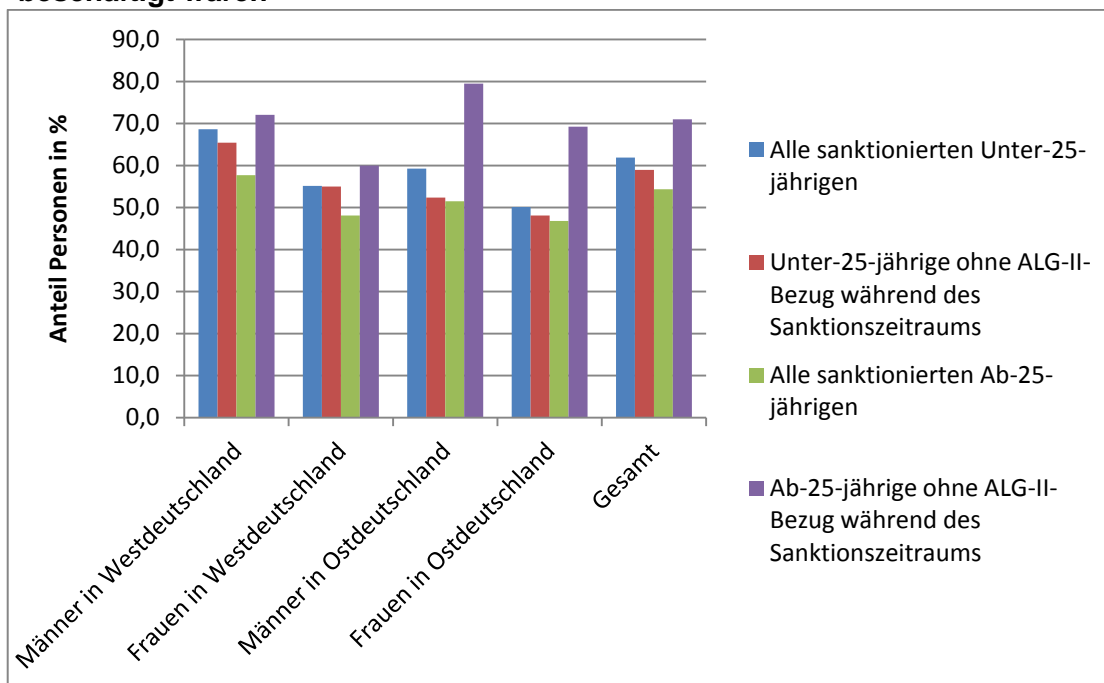
Die Ergebnisse der Auswertungen in Abbildung 4.2 zeigen, dass insgesamt 22 Prozent der Unter-25-jährigen und 20 Prozent der Ab-25-jährigen innerhalb der drei Monate nach Wirksamwerden der Sanktion versicherungspflichtig beschäftigt waren. Weniger als ein Viertel der Sanktionierten verfügt also über ein Erwerbseinkommen aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung, das die finanziellen Folgen der Sanktion mildert. Die Anteile sind für Ab-25-jährige mehr als doppelt so hoch und für Unter-25-jährige mehr als fünf Prozentpunkte höher, wenn nur Personen betrachtet werden, die keine ALG-II-Leistungen im Sanktionszeitraum beziehen.

Werden die Statistiken aus Abbildung 4.2 nach Männern und Frauen in West- und Ostdeutschland differenziert betrachtet, sind die Ergebnisse mit einer Ausnahme ähnlich. Ein Unterschied im Vergleich zu den anderen Gruppen zeigt sich für die ab-25-

jährigen Frauen in Westdeutschland. Für letztere unterscheidet sich der Anteil versicherungspflichtig Beschäftigter unter den Sanktionierten ohne weiteren ALG-II-Bezug kaum von dem entsprechenden Anteil für alle Sanktionierten. Für Männer und Frauen in Ostdeutschland ist dieser Anteil für Sanktionierte ohne weiteren ALG-II-Bezug hingegen weit höher als der Anteil versicherungspflichtig Beschäftigter für alle Sanktionierten.

Abbildung 4.3 zeigt, dass innerhalb des ersten Jahres nach dem Wirksamwerden der ersten schwerwiegenden Sanktion rund 60 Prozent der Unter-25-jährigen und mehr als 54 Prozent der Ab-25-jährigen wenigstens zeitweise einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen. Die entsprechenden Anteile liegen mit fast 59 Prozent für Unter-25-jährige ähnlich hoch und 71 Prozent für Ab-25-jährige wesentlich höher, wenn nur diejenigen Sanktionierten betrachtet werden, die beim Wirksamwerden der Sanktionen gar keine ALG-II-Leistungen bezogen haben. Diese Anteile sind weit höher als im Zeitraum von drei Monaten nach dem Eintreten der schwerwiegenden Sanktion. Sie sind ein Indiz dafür, dass sich ALG-II-Bezieher womöglich aufgrund der Sanktionierung verstärkt um eine Integration in Beschäftigung bemühen. Ob das tatsächlich zutrifft, muss durch eine Wirkungsanalyse untersucht werden, die die Beschäftigungsanteile der Sanktionierten mit denen von ähnlichen nicht-sanktionierten Arbeitslosen vergleicht.

Abbildung 4.3
Anteil von Personen mit einer ersten schwerwiegenden Sanktion, die *im ersten Jahr* nach deren Wirksamwerden (mindestens zeitweise) versicherungspflichtig beschäftigt waren ¹⁾



¹⁾ Es wurden nur Sanktionen innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug betrachtet, die vor dem 1. Januar 2009 wirksam wurden

Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

4.3 Erste Sanktionierung aufgrund von Meldeversäumnissen: Verteilung nach Personenmerkmalen und Sanktionsquote

Analog zum Kapitel 4.2.1 wird hier die Verteilung der Personenmerkmale der aufgrund von Meldeversäumnissen weniger schwer (10 Prozent des Regelbedarfs) Sanktionierten in Tabelle A2 im Anhang sowie die gruppenspezifischen Sanktionsquoten in Tabelle 4.3 dargestellt.

Tabelle 4.3
Anteil der aufgrund von Meldeversäumnissen Sanktionierten an allen Leistungsbezieherern der jeweiligen Personengruppe (Sanktionsquote)¹⁾

	Sanktionsquote in %	Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamt
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	
Alter						
	unter 25 Jahre	9,8	5,0	10,8	5,0	7,3
	25 bis 34 Jahre	6,9	2,7	6,5	2,1	4,6
	35 bis 49 Jahre	5,0	2,8	4,0	1,8	3,7
	50 bis 64 Jahre	2,2	1,6	1,5	0,9	1,7
Nationalität						
	Deutsche	6,1	3,2	6,0	2,6	4,5
	Ausländer	6,0	3,2	6,7	3,4	4,6
Schulabschluss						
	kein Schulabschluss	7,5	4,0	10,2	4,7	6,2
	Hauptschulabschluss, mittlere Reife	6,2	3,3	6,0	2,8	4,6
	Fachhochschulreife/Abitur	3,7	1,9	3,4	1,5	2,6
Berufsausbildung						
	keine abgeschlossene Ausbildung	7,8	4,1	9,9	4,6	6,1
	(außer-) betriebliche Berufsausbildung	5,0	2,6	5,0	2,2	3,7
	Fachhochschule/Universität	2,9	1,8	2,6	1,3	2,2
Schwerbehinderung						
	nein	6,2	3,2	6,2	2,8	4,6
	ja	2,1	1,5	2,5	1,3	1,9
Familienstellung						
	alleinstehend	7,3	3,8	7,7	3,4	5,9
	alleinerziehend, jüngstes Kind \geq 3 Jahre	4,7	4,1	4,5	3,8	4,1
	alleinerziehend, jüngstes Kind $<$ 3 Jahre	3,7	2,3	9,4	2,7	2,5
	kinderloses Paar	3,4	2,6	2,2	1,6	2,7
	Paar mit jüngstem Kind \geq 3 Jahre	3,6	2,8	2,9	1,7	3,0
	Paar mit jüngstem Kind $<$ 3 Jahre	5,6	1,2	4,6	1,2	3,0
	keine eindeutige Zuordnung	6,5	3,6	6,3	2,9	4,1
Sanktionsquote insgesamt		6,1	3,2	6,1	2,7	4,6

¹⁾ Es wurden nur Sanktionen innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug betrachtet.
Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Auch hier zeigt sich, dass die Sanktionsquote der Männer im Schnitt etwa doppelt so hoch ist wie die Sanktionsquote der Frauen. Selbst wenn unterschiedliche familiäre Situationen betrachtet werden, sind die Sanktionsquoten der Männer nur in Einzelfällen deutlich weniger als doppelt so hoch wie die der Frauen, wie z. B. in kinderlosen Paarbeziehungen oder für Alleinerziehende mit Kindern im Alter von unter drei Jahren. Die Sanktionsquoten nehmen mit dem Alter und der Qualifikation ab (Tabelle 4.3).

Während bei den schwerwiegenden Sanktionsgründen die Quoten im Westen, wohl aufgrund der besseren Arbeitsmarktlage, fast durchweg über denen im Osten lagen, sind bei Meldeversäumnissen die Quoten bei unter-25-jährigen Männern, Ausländern, gering Qualifizierten, alleinstehenden Männern, sowie Alleinerziehenden mit Kind unter drei Jahren in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Auch werden in Ostdeutschland Ausländer häufiger als Deutsche wegen Meldeversäumnissen sanktioniert.

4.4 Dauer zwischen Pflichtverstoß und Sanktionsbeginn

Tabelle 4.4 gibt an, wie viele Tage im Median sowie im ersten und neunten Dezil vergehen, bis ein Pflichtverstoß auch tatsächlich zu einer Leistungskürzung führt. Da die vorliegenden Angaben zum Datum des Pflichtverstoßes zum Teil fehlende oder unplausible Werte aufweisen,¹³ konnte diese Analyse nicht für alle Sanktionsbeobachtungen aus den Tabellen 4.2 und 4.3 durchgeführt werden. Die Mediandauer zwischen Pflichtverstoß und Wirksamwerden der ersten schwerwiegenden Sanktion liegt bei 51 Tagen im Westen und etwa 60 Tagen im Osten Deutschlands. Für Meldeversäumnisse sind diese Zeiträume im Westen um rund 10 Tage und im Osten um etwa zwei Wochen kürzer.

Tabelle 4.4
Verteilung der Anzahl von Tagen zwischen Pflichtverstoß und Beginn der Kürzung¹⁾

Tage von Pflichtverletzung bis Sanktion Basis: jeweils erste Sanktion	Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamt	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen		
schwerwiegende Sanktion						
1. Dezil	16	15	19	15	16	
Median	51	51	60	59	53	
9. Dezil	109	112	121	124	113	
Anzahl Sanktionen	36.016	14.312	9.859	3.846	64.033	
leichte Sanktion						
1. Dezil	18	19	21	21	19	
Median	41	42	46	45	43	
9. Dezil	78	78	84	84	80	
Anzahl Sanktionen	26.426	14.398	10.783	4.621	56.228	

¹⁾ Es wurden nur Sanktionen innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug betrachtet.
Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

4.5 Gründe für schwere und leichte Sanktionen

Zuletzt wird dargestellt, welche Pflichtverstöße für die erste Sanktionen ausschlaggebend waren. Wie Tabelle 4.5 zeigt, sind es vor allem die Nichterfüllung von Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung, der Abbruch oder die Weigerung der Aufnahme einer Arbeit bzw. Maßnahme sowie Sperrzeiten nach dem SGB III, die eine schwerwiegende Sanktion auslösen. Die Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungs-

¹³ Es liegen Beobachtungen vor, deren Datum des Pflichtverstoßes nach dem Datum des Sanktionsbeginns liegen. Das dürfte auf Eingabefehler zurückgehen. Insgesamt liegen aber nur sehr wenige unplausible Beobachtungen vor, weswegen die Fallzahlen in der Tabelle kaum niedriger sind als in den vorangehenden Tabellen.

rungsvereinbarung, absichtliche Verringerung von Einkommen oder Vermögen sowie fortgesetztes unwirtschaftliches Verhalten spielen eine untergeordnete Rolle. Nennenswerte geschlechtsspezifische Unterschiede zeigen sich nicht. Unter den leichten Sanktionen spielt das Versäumnis ärztlicher oder psychologischer Untersuchungen nur eine sehr geringe Rolle.

Tabelle 4.5
Anteil der jeweiligen Pflichtverstöße an schweren/leichten Sanktionen ¹⁾

Verteilung der Sanktionsgründe (jeweils erste Sanktion)	Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamt
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	
1) schwere Sanktion - Anzahl	36.531	14.503	9.990	3.901	64.925
darunter in %:					
a) Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung (EGV)	1,3 %	1,5 %	0,8 %	1,1 %	1,2 %
b) Verstöße gegen eine EGV	30,0 %	33,3 %	28,0 %	26,6 %	30,2 %
c) Ablehnung/Verweigerung der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung	23,2 %	21,6 %	27,4 %	27,2 %	23,8 %
d) Ablehnung/Abbruch einer Maßnahmenteilnahme	19,9 %	19,1 %	23,6 %	20,1 %	20,3 %
e) Sperrzeit oder ALG-I-Sperrzeitvoraussetzung erfüllt	23,2 %	21,3 %	18,5 %	22,2 %	22,0 %
f) Absichtliche Verminderung von Einkommen oder Vermögen, fortgesetztes unwirtschaftliches Verhalten	1,3 %	2,1 %	0,9 %	2,0 %	1,5 %
g) sonstige	1,1 %	1,1 %	0,8 %	0,8 %	1,0 %
2) leichte Sanktion/Meldeversäumnisse - Anzahl	26.611	14.490	10.835	4.647	56.583
darunter in %:					
a) Versäumnis Meldung bei einem Träger/ALG-I-Sperrzeit wegen Meldeversäumnis	98,4 %	98,7 %	99,3 %	99,3 %	98,7 %
b) Versäumnis einer ärztlichen oder psychologischen Untersuchung	1,6 %	1,4 %	0,7 %	0,7 %	1,3 %

¹⁾ Es wurden nur Sanktionen innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug betrachtet.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

5 Verweildaueranalyse – Übergangsraten in die erste Sanktion

In diesem Kapitel wird die Dauer bis zum Übergang in die erste Sanktion näher betrachtet. Die hier dargestellten Übergangsraten in eine erste Sanktion wurden mit dem Kaplan-Meier-Schätzer berechnet.¹⁴ Die Übergangsraten in den Abbildungen beziehen sich auf verschiedene Zeitintervalle nach dem Eintritt der Leistungsbezieher in den ALG-II-Bezug. Die Länge der einzelnen Intervalle beträgt in einigen Fällen sechs Wochen. In anderen Fällen, in denen insbesondere wegen einer differenzierten Betrachtung vieler unterschiedlicher Personengruppen nur wenige Sanktionen in einem Sechs-Wochen-Intervall zu beobachten sind, wurden stattdessen Intervalle von einer Dauer von 12 Wochen gewählt, um die Übergangsraten zu glätten. Die Übergangsraten geben innerhalb eines Intervalls die wöchentliche Übergangswahrscheinlichkeit derjenigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in eine Sanktion an, die bis zum Beginn des Intervalls noch nicht von den Jobcentern sanktioniert wurden. Die

¹⁴ Der Kaplan-Meier-Schätzer ist beispielsweise in Blossfeld et al. (1989) ausführlich beschrieben.

Abbildungen weisen die Übergangsraten gemeinsam mit ihren 95%-Konfidenzintervallen aus, um statistisch signifikante Unterschiede zwischen Übergangsraten verschiedener Personengruppen sichtbar werden zu lassen.

Exkurs: Bisherige Befunde zu den Übergangsraten von Sozialhilfeempfängern in eine erste Sanktion

Die wissenschaftliche Literatur liefert derzeit nur sehr wenige Hinweise zu dem Thema Übergänge von Leistungsbeziehern einer Grundsicherung in eine erste Sanktion. Es existieren einige Studien, die sich mit den Determinanten der Übergangsraten in eine erste Sanktion in verschiedenen Ländern beschäftigt haben. Allerdings betrachten nahezu alle Studien Bezieher von Arbeitslosenversicherungsleistungen.¹⁵ Die Studien befassen sich folglich mit Arbeitslosen, die vor ihrem Eintritt in die Arbeitslosigkeit lange genug beschäftigt waren, um einen Anspruch auf zeitlich begrenzte Arbeitslosenversicherungsleistungen zu erhalten und damit einem eher arbeitsmarktnahen Personenkreis, der nicht mit Leistungsbeziehern in der Grundsicherung vergleichbar ist.

Uns sind nur drei Studien bekannt, die die Determinanten der Übergangsraten in eine erste Sanktion für einen tendenziell arbeitsmarktferneren Personenkreis betrachten, der Leistungen aus einer Grundsicherung bezieht. Eine Studie (Wu et al. 2006) befasst sich mit den Übergangsraten in Sanktionen von Müttern, die Leistungen des „Temporary Assistance for Needy Families“ im Bundestaat Wisconsin in den Vereinigten Staaten beziehen. Die Erkenntnisse der Studie lassen sich aber kaum auf unseren Kontext übertragen oder damit vergleichen, da wir uns mit Personen in verschiedenen familiären Situationen beschäftigen. Daher wird auf eine Darstellung der Ergebnisse verzichtet. Zwei weitere Studien (van den Berg et al. 2004; van der Klaauw/van Ours 2011) befassen sich mit Sanktionen gegen Sozialhilfeempfänger in Rotterdam. Ihre Erkenntnisse beziehen sich nicht allein auf einen im Hinblick auf die familiären Umstände eingeschränkten Personenkreis.

Van den Berg et al. (2004) haben die Wirkungen von Sanktionen auf Übergangsraten in Beschäftigung für Sozialhilfeempfänger in Rotterdam Mitte der 1990er Jahre untersucht und auch deren Übergangsraten in eine erste Sanktion. Vier Kategorien von Pflichtverletzungen können zu Sanktionen führen (van den Berg et al. 2004: 219): (i) Wenn Sozialhilfeempfänger sich nicht bei einer Arbeitsagentur registrieren lassen bzw. ihre Registrierung nicht wenn notwendig erneuern, (ii) unzureichende Arbeitsuche und Meldeversäumnisse beim Sozialamt, unzureichende Kooperation bei der Suche nach einer geeigneten Bildungsmaßnahme, (iii) wenn Sozialhilfeempfänger ein Verhalten aufweisen, dass eine (erfolgreiche) Suche nach Arbeit oder einem Ausbildungsplatz beeinträchtigt, (iv) im Falle einer Ablehnung eines

¹⁵ Es handelt sich um Studien zu Sanktionen in den Niederlanden (Abbring et al. 2005), der Schweiz (Lalive et al. 2005; Arni et al. 2012), Schweden (van den Berg/Vikström 2009) und Dänemark (Svarer 2011).

geeigneten Stellenangebots oder eines selbst verschuldeten Verlustes einer Beschäftigung. Den Angaben von van den Berg et al. (2004) zufolge werden unterschiedliche Sanktionen je nach Schwere des Verstoßes empfohlen: 5 (i), 10 (ii) oder 20 (iii) Prozent der Sozialhilfeleistungen für einen Monat; bei der vierten Gruppe lautet die Empfehlung 20 Prozent der Sozialhilfeleistungen für die Dauer von zwei Monaten. Die Ergebnisse der Studie bezüglich der Determinanten der Übergangsraten werden an dieser Stelle kurz zusammenfasst.

Aus den Resultaten der Analyse von van den Berg et al. (2004) mit einem gemischten proportionalen Übergangsratenmodell lässt sich folgendes schließen: Die Übergangsraten steigen vom ersten auf das zweite Quartal nach dem Eintritt in den Sozialhilfebezug stark und etwas weniger in den beiden folgenden Quartalen an. Im vierten Quartal wird etwa der 1,6-fache Wert der Übergangsraten des ersten Quartals nach dem Eintritt in den Leistungsbezug erreicht. Im fünften bis elften Quartal nach dem Beginn des Sozialhilfebezugs nehmen die Übergangsraten der Tendenz nach ab und liegen entweder etwa auf dem Niveau des ersten Quartals oder sogar darunter. Der anfängliche Anstieg der Übergangsraten wird damit erklärt, dass die Sozialämter zunächst Zeit benötigen, um Informationen über das Verhalten der Sozialhilfeempfänger zu sammeln. Zudem vergehen zwischen einem Verstoß und dem Eintritt der Sanktion auch ein bis zwei Monate (van den Berg et al. 2004: 232). Der längerfristige Rückgang könnte im Zusammenhang mit einem veränderten Arbeitssuchverhalten stehen. Er könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass die Sozialämter weniger hohe Ansprüche an das Arbeitssuchverhalten langzeitarbeitsloser Leistungsbezieher stellen.

Die Übergangsraten in eine Sanktion nehmen mit dem Alter der Sozialhilfeempfänger stark ab. Für Personen im Alter von 56 bis 65 Jahren erreichen sie nur ein Viertel des entsprechenden Wertes der Sozialhilfeempfänger im Alter von 18 bis 25 Jahren. Die Übergangsraten in Sanktionen von Frauen sind etwa halb so hoch wie die der Männer. Mit der von den Autoren gewählten Spezifikation der Übergangsraten ist allerdings nicht zu ermitteln, ob die Unterschiede zwischen den Geschlechtern nur dann vorliegen, wenn Kinder im Haushalt leben. Aus der Analyse der Übergangsraten in eine Beschäftigung lässt sich zudem erkennen, dass Ältere und Frauen geringere Integrationschancen haben als Jüngere und Männer. Damit fällt es Älteren und Frauen tendenziell schwerer, die finanziellen Folgen einer Sanktion durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu kompensieren. Die Autoren vermuten, dass die Sozialämter sie deswegen auch seltener sanktionieren.

Die Studie kann keine statistisch gesicherten Unterschiede zwischen den Übergangsraten in die erste Sanktion von Sozialhilfeempfängern mit und ohne niederländische Staatsbürgerschaft nachweisen oder zwischen Elternteilen und kinderlosen Personen. Es wird aber deutlich, dass die Sanktionsraten von Verheirateten etwas niedriger liegen als die von Unverheirateten. Die verwendete administrative Datengrundlage enthielt keine Angaben zur Ausbildung der Sozialhilfeempfänger,

so dass aus den Analysen auch keine Aussagen zur Variation der Übergangsraten mit unterschiedlichen Schul- oder Berufsausbildungsabschlüssen hervorgehen.

Auch die Arbeit von van der Klaauw/van Ours (2011) befasst sich mit Sozialhilfeempfängern in Rotterdam und untersucht mit administrativen Daten und Verweildaueranalysen Übergänge der Leistungsbezieher in Sanktionen und deren Wirkung auf ihre Abgangsrate aus dem Sozialhilfebezug in Arbeit. Die Autoren befassen sich mit einem Zeitraum kurz nach der Jahrtausendwende. Sie untersuchen neben der Sanktionswirkung die Auswirkungen von Zusatzleistungen, die die Leistungsbezieher im Betrachtungszeitraum unter bestimmten Umständen für die Aufnahme einer Beschäftigung erhielten, auf die Übergangsraten. Die Autoren konzentrieren ihre Diskussion vor allem auf die Ergebnisse der Wirkungsanalysen. Wie schon van den Berg et al. (2004) kommen sie zu dem Ergebnis, dass die Sozialhilfebezieher auf Sanktionen mit einer erhöhten Übergangsrate in Beschäftigung reagieren. Van der Klaauw/van Ours (2011) diskutieren nur wenig ihre Befunde zu den Determinanten der Übergangsraten in Sanktionen. Sie schätzten ihre Modelle getrennt für Männer und Frauen. Den Befunden zufolge zeigt sich für beide Geschlechter eine mit dem Alter abnehmenden Übergangsrate in Sanktionen. Auch mit Kindern im Haushalt ist eine geringere Übergangsrate in Sanktionen verbunden. Die Übergangsraten sind für ausländische Sozialhilfeempfänger niedriger als für Sozialhilfeempfänger mit holländischer Staatsbürgerschaft. Sie sind für verheiratete Frauen höher als für alleinstehende Frauen und bei beiden Geschlechtern für diejenigen Personen höher, deren Eintritt in die Sozialhilfe durch einen Arbeitsplatzverlust ausgelöst wurde.

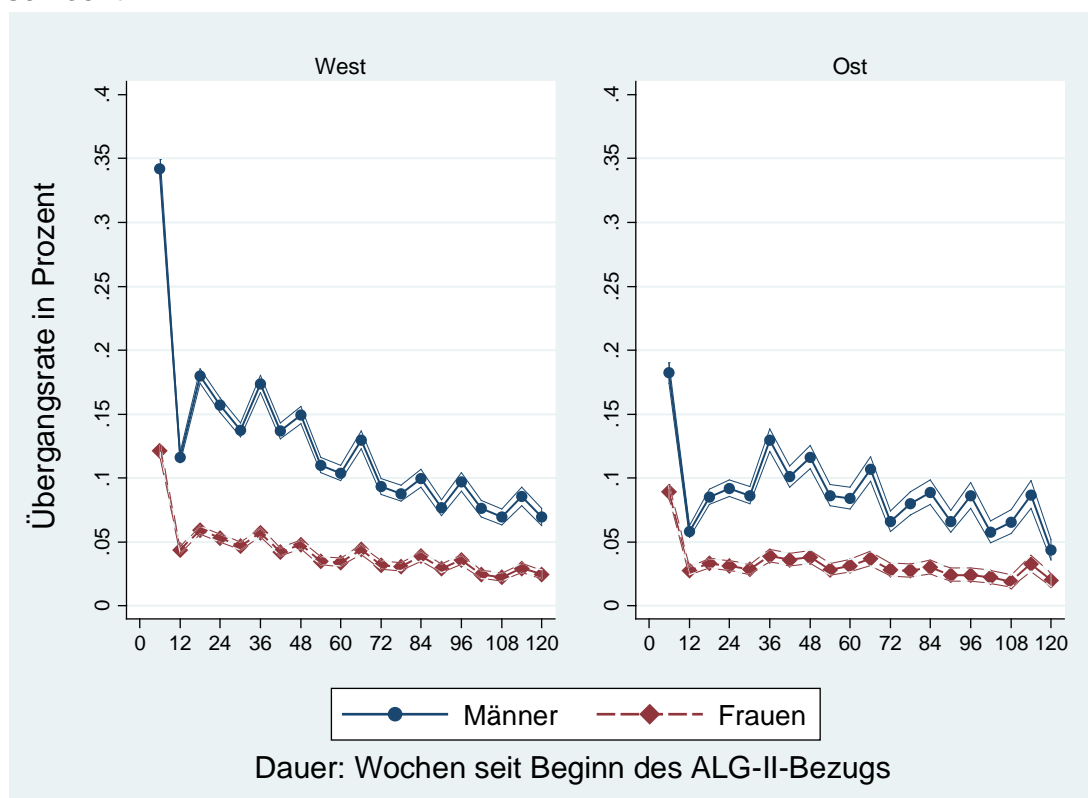
5.1 Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion

Zunächst werden Sanktionen betrachtet, die nicht auf ein Meldeversäumnis zurückgehen. Es handelt sich um die schwerwiegenderen Sanktionen mit einer relativ hohen Leistungskürzung von 30 Prozent bzw. bei Unter-25-jährigen von 100 Prozent des ALG-II-Regelbedarfs.

5.1.1 Übergangsraten nach Region und Geschlecht

Abbildung 5.1 weist die Übergangsraten in schwerwiegende Sanktionen in West- und in Ostdeutschland für Männer und Frauen getrennt aus. Die Ergebnisse zeigen im ersten Sechs-Wochen-Intervall im Vergleich zu höheren Bezugsdauern eine überdurchschnittlich hohe Übergangsrate von fast 0,35 Prozent pro Woche für Männer und etwa 0,12 Prozent pro Woche für Frauen. Aus den Angaben über die Art des Pflichtverstoßes konnte der Hauptgrund hierfür ermittelt werden. Beim Übergang aus dem ALG-I-Bezug in den Bezug von ALG-II-Leistungen werden auch Sperrzeiten, die Sanktionen wegen Pflichtverletzungen während des ALG-I-Bezugs darstellen, für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten als ALG-II-Sanktionen wirksam. Sperrzeiten, bei denen ALG-I-Beziehern sämtliche ALG-I-Leistungen zeitweise gestrichen werden, können die Bedürftigkeit der betroffenen Haushalte verursachen.

Abbildung 5.1
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Region und Geschlecht



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Nach dem ersten Sechs-Wochen-Intervall sind die wöchentlichen Übergangsraten deutlich niedriger und liegen zwischen 0,05 und rund 0,2 Prozent bei Männern und unter 0,06 Prozent bei Frauen. Für beide Geschlechter nehmen die Übergangsraten mit der Dauer des Leistungsbezugs der Tendenz nach noch etwas ab. Zwei Gründe dürften hierfür ursächlich sein. Zum einen dürften die Chancen der ALG-II-Bezieher auf eine Integration in Erwerbsarbeit mit der Zeit zurückgehen. Ebenso könnten nach einem Höhepunkt in den ersten Wochen verschiedene mit der Aktivierung verbundene Aktivitäten der Jobcenter mit der Dauer der Hilfebedürftigkeit allmählich zurückgehen. Daher kann es längerfristig dazu kommen, dass die Leistungsbezieher weniger Stellen- und Förderangebote erhalten, so dass seltener eine Ablehnung dieser Angebote und damit verbundene Sanktionen verzeichnet werden. Zum anderen kann der Verlauf der Übergangsraten über die Zeit auf einen „Sortiereffekt“ zurückzuführen sein. Je länger der ALG-II-Bezug andauert, desto größer ist der Anteil von Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen unter den verbliebenen ALG-II-Beziehern, für die kaum geeignete Stellenangebote verfügbar sind, weswegen sie nur selten sanktioniert werden dürften. Ferner könnte mit der Zeit unter den bislang nicht sanktionierten ALG-II-Beziehern der Anteil der Personen abnehmen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mit ihrem Jobcenter kooperieren.

Die Übergangsraten in schwerwiegende Sanktionen der Männer sind in beiden Regionen häufig mehr als zwei bis zu etwas mehr als drei Mal so hoch wie die Übergangsraten der Frauen. Die Unterschiede sind auch statistisch signifikant, was an

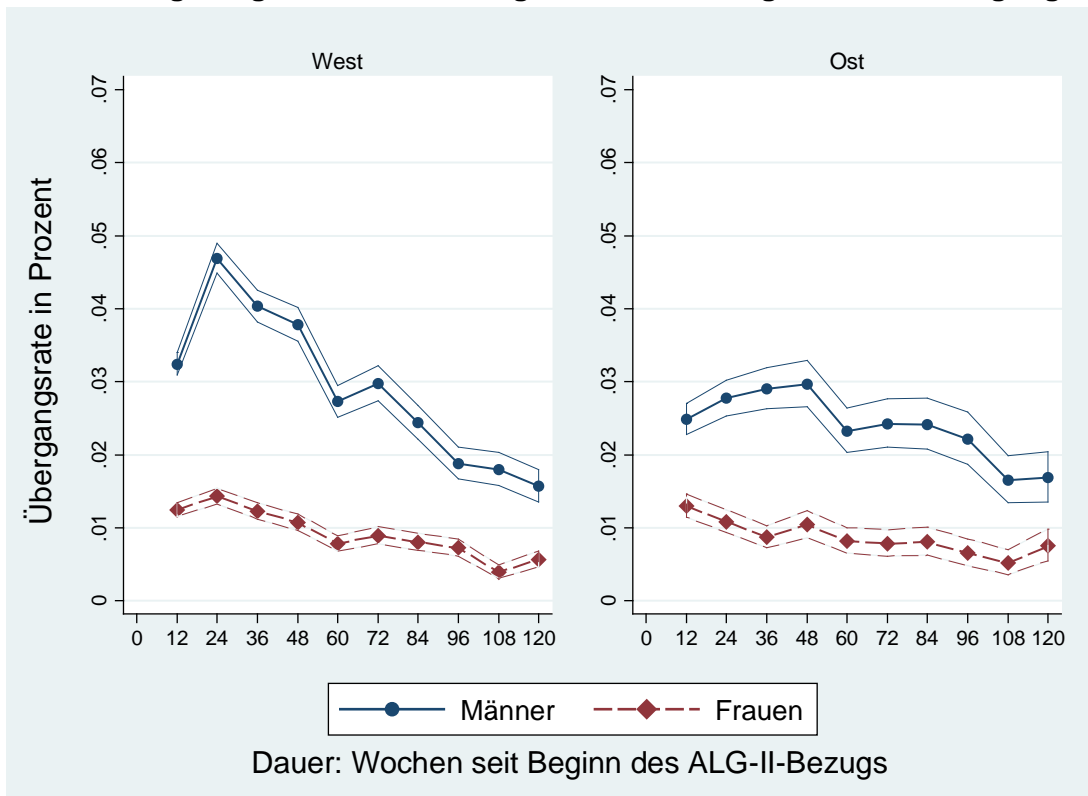
den 95-%-Konfidenzbändern der Schätzungen für Männer und für Frauen erkennbar wird, die keine Schnittmenge aufweisen. Mehrere Faktoren mögen diese Unterschiede verursachen. Erstens werden womöglich Frauen seltener als Männern Stellen- oder Förderangebote unterbreitet, so dass für Frauen Verstöße wegen der Ablehnung dieser Angebote auch weniger häufig auftreten. Zum Teil dürfte das damit zusammenhängen, dass vor allem Frauen die Kinder ihrer Familie betreuen. Eine Vermittlung der Leistungsbezieher in Stellen- oder Förderangebote ist nur dann möglich, wenn die Betreuung von Kindern in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege sichergestellt werden kann. Das dürfte in Westdeutschland ein gravierenderes Problem sein als in Ostdeutschland. Zweitens wäre denkbar, dass Männer häufiger als Frauen die ihnen unterbreiteten Angebote ablehnen oder aber im Falle einer Ablehnung von den Jobcentern häufiger als Frauen sanktioniert werden.

Die Schätzungen der Übergangsraten in die erste Sanktion mit einer hohen Leistungskürzung fallen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Ostdeutschland niedriger aus als für erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Westdeutschland. Die Übergangsraten in Ostdeutschland sind in den ersten 30 Wochen nach dem Beginn des ALG-II-Bezugs deutlich (rund 30 bis 50 Prozent) niedriger als im Westen Deutschlands, wobei etwas höhere Ost-West-Unterschiede für Männer als für Frauen zu verzeichnen sind. Diese relativen Unterschiede nehmen mit der Dauer des ALG-II-Bezugs tendenziell ab. Ab einer Leistungsbezugsdauer von mehr als 60 Wochen unterschreiten die Übergangsraten der Ostdeutschen die der Westdeutschen kaum um mehr als 20 Prozent; in manchen Dauerintervallen sind sie sogar nahezu gleich hoch.

Werden die Übergangsraten in eine Sanktion aufgrund von einzelnen ausgewählten schweren Verstößen betrachtet (Abbildungen 5.2 bis 5.4), zeigt sich in allen Fällen, dass die Sanktionsraten der Westdeutschen in den ersten 48 bis 60 Wochen nach Eintritt in den Leistungsbezug höher ausfallen als die der Ostdeutschen.

Abbildung 5.2

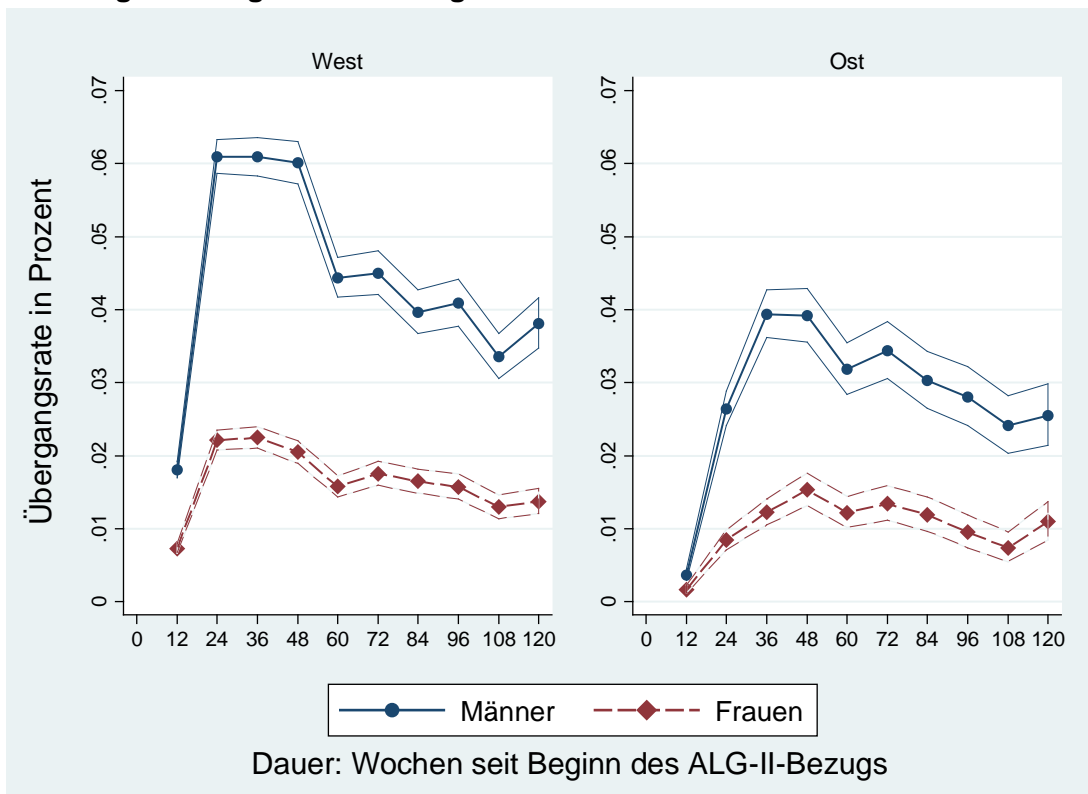
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder Verweigerung der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

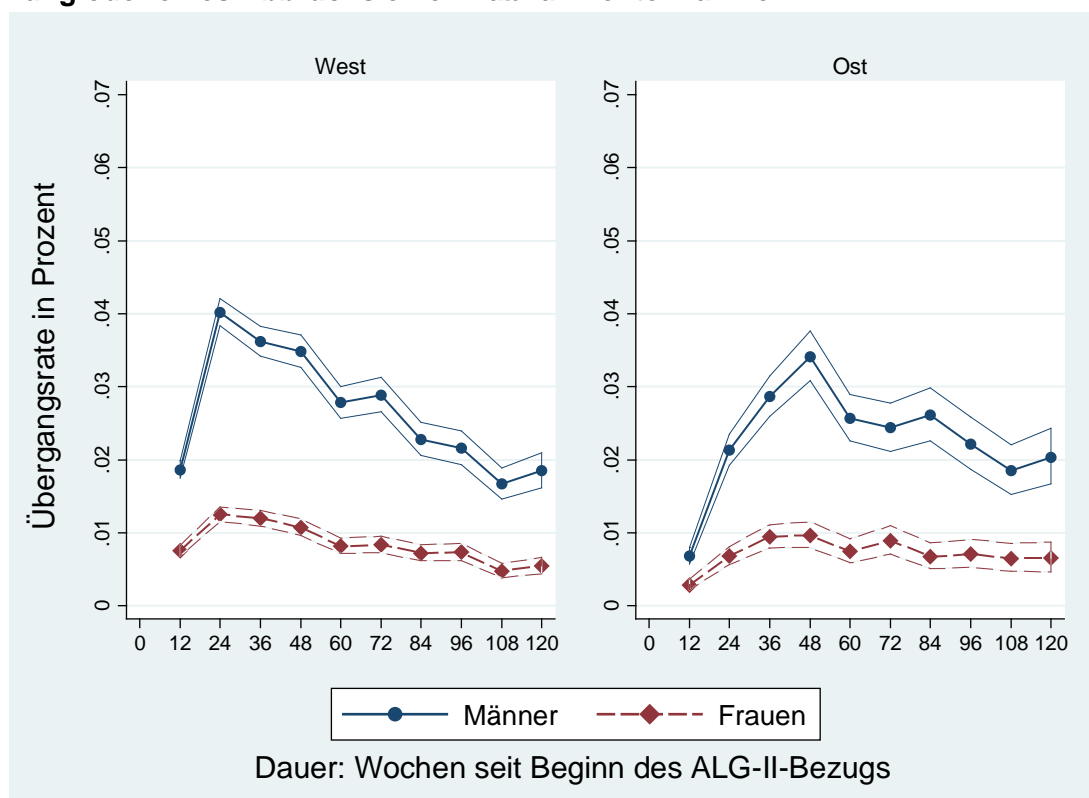
Abbildung 5.3

Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung oder Verstößen gegen eine Eingliederungsvereinbarung



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Abbildung 5.4
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder eines Abbruchs einer Maßnahmenteilnahme



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Für Sanktionen wegen der Ablehnung oder des Abbruchs einer Arbeit (Abbildung 5.2), Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung oder Verstößen gegen eine Eingliederungsvereinbarung (Abbildung 5.3) sowie wegen des Abbruchs oder der Ablehnung einer Maßnahmenteilnahme (Abbildung 5.4) werden für Männer grundsätzlich viel höhere Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion beobachtet als für Frauen. In fast allen betrachteten Fällen kommt es anfänglich zu einem Höhepunkt der Übergangsraten in schwerwiegende Sanktionen; danach gehen die Sanktionsraten zurück. Der Höhepunkt wird in den Intervallen von mehr als 12 bis zu 24 Wochen, mehr 24 bis zu 36 Wochen oder mehr als 36 bis zu 48 Wochen nach dem Eintritt in den ALG-II-Bezug beobachtet. In diesen Zeiträumen werden zum Teil auch weit höhere Übergangsraten der westdeutschen ALG-II-Bezieher im Vergleich zu denen der ostdeutschen ALG-II-Bezieher erkennbar. Das betrifft die Übergangsraten in Sanktionen wegen der Ablehnung oder des Abbruchs einer Ausbildung oder Arbeit für Männer und wegen der Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung oder Verstößen gegen eine Eingliederungsvereinbarung für beide Geschlechter. Der Ost-West-Unterschied ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass beide Tatbestände vor allem in Regionen mit einer relativ guten Arbeitsmarktlage sehr häufig auftreten und damit häufiger im Westen als im Osten Deutschlands. Je besser die Arbeitsmarktlage, desto eher können die Jobcenter den Leistungsbeziehern Stellenangebote unterbreiten und desto strenger mögen die in Eingliederungsvereinbarungen dokumentierten Auflagen bezüglich der Arbeitsuche der ALG-II-Bezieher ausfallen. Dass die Sanktionsraten wegen diesen beiden Grup-

pen von Pflichtverstößen mit der Höhe der Kreisarbeitslosenquote abnehmen, wird in den Abbildungen A1a bis A2b im Anhang dokumentiert.

Die Übergangsraten in eine erste Sanktion aufgrund des Abbruchs oder der Ablehnung einer Maßnahmenteilnahme fallen für die Leistungsbezieher im Westen Deutschlands nur innerhalb der ersten 12 bis 24 Wochen nach dem Beginn des ALG-II-Bezugs sehr viel höher aus als im Osten Deutschlands (Abbildung 5.4).

5.1.2 Übergangsraten nach Altersgruppen

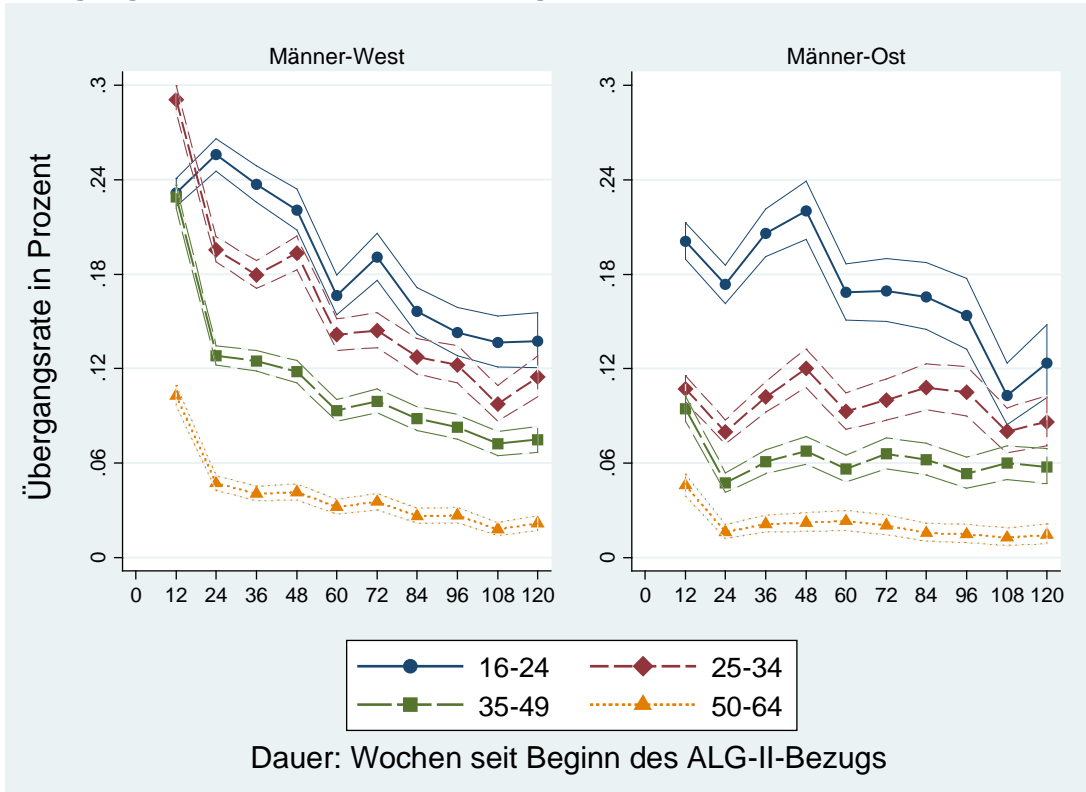
Mit der Ausnahme von Meldeversäumnissen führen alle anderen Pflichtverletzungen für ALG-II-Bezieher im Alter unter 25 Jahren zu höheren Leistungskürzungen als für ALG-II-Bezieher ab dem Alter von 25 Jahren. Die Jobcenter sollten Unter-25-jährige als besondere Zielgruppe des SGB II im Untersuchungszeitraum nach § 3 SGB II unmittelbar in Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheiten vermitteln. Folglich wurden sie von den Jobcentern häufiger als erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter von mehr als 24 Jahren für die Förderung durch verschiedene Aktivierungsmaßnahmen vorgesehen. Das äußerte sich in einer sehr hohen Intensität der Förderung durch Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, die besser als Ein-Euro-Jobs bekannt sind.¹⁶ Das erklärt den später folgenden Befund, dass Unter-25-jährige häufiger als andere Personen Maßnahmenteilnahmen verweigern oder abbrechen und dementsprechend ihre Übergangsraten in Sanktionen höher ausfallen als für ALG-II-Bezieher ab dem Alter von 25 Jahren.

Die Abbildungen 5.5a und 5.5b stellen die geschätzten Übergangsraten für erwerbsfähige leistungsberechtigte Männer und Frauen nach vier Altersgruppen dar: 16-24, 25-34, 35-49 und 50-64 Jahre. Da zuvor deutlich wurde, dass sich die Übergangsraten in schwerwiegende Sanktionen zwischen Männern und Frauen und Ost- und Westdeutschen stark unterscheiden, wird weiter nach Geschlecht und Region differenziert. Die Ergebnisse belegen, dass die Übergangsraten mit dem Alter abnehmen. Das Ausmaß der Abnahme variiert allerdings deutlich nach Region und Geschlecht. Für westdeutsche Männer lassen sich besonders hohe Abstände der Übergangsraten in schwerwiegende Sanktionen zwischen den Altersgruppen 25-34 und 35-49 Jahre sowie zwischen den Altersgruppen 35-49 und 50-64 Jahre belegen. Bei ostdeutschen Männern und ostdeutschen Frauen hingegen werden die mit Abstand größten Unterschiede zwischen den 16-24-jährigen und 25-34-jährigen ALG-II-Beziehern verzeichnet. Für westdeutsche Frauen gibt es ähnlich hohe Unterschiede zwischen den Sanktionsraten der 16-24-jährigen und 25-34-jährigen ALG-II-Bezieherinnen und zwischen den Sanktionsraten der 35-49-jährigen und 50-64-jährigen ALG-II-Bezieherinnen. Die Übergangsraten in schwerwiegende Sanktionen der beiden Altersgruppen 25-34 und 35-49 Jahre fallen für Frauen in beiden Regionen ähnlich hoch aus. Die besonders niedrigen Übergangsraten der Älteren ab 50 Jahren können teilweise damit erklärt werden, dass ein Teil dieser Personen noch die 58er Regelung in Anspruch genom-

¹⁶ Zur hohen Förderintensität der Unter-25-jährigen durch Ein-Euro-Jobs siehe auch Wolff/Hohmeyer (2006) und Hohmeyer/Kopf (2009).

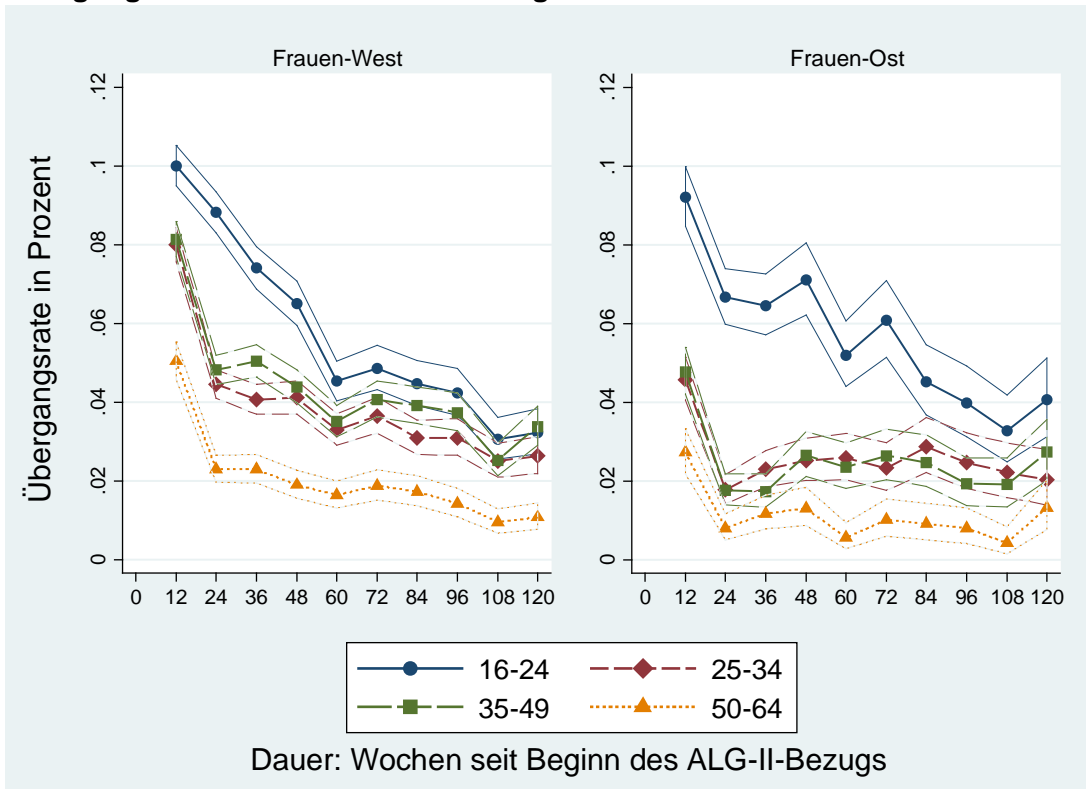
men hat, so dass sie im Betrachtungszeitraum der Vermittlung nicht zur Verfügung standen.

Abbildung 5.5a
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Alter – Männer



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

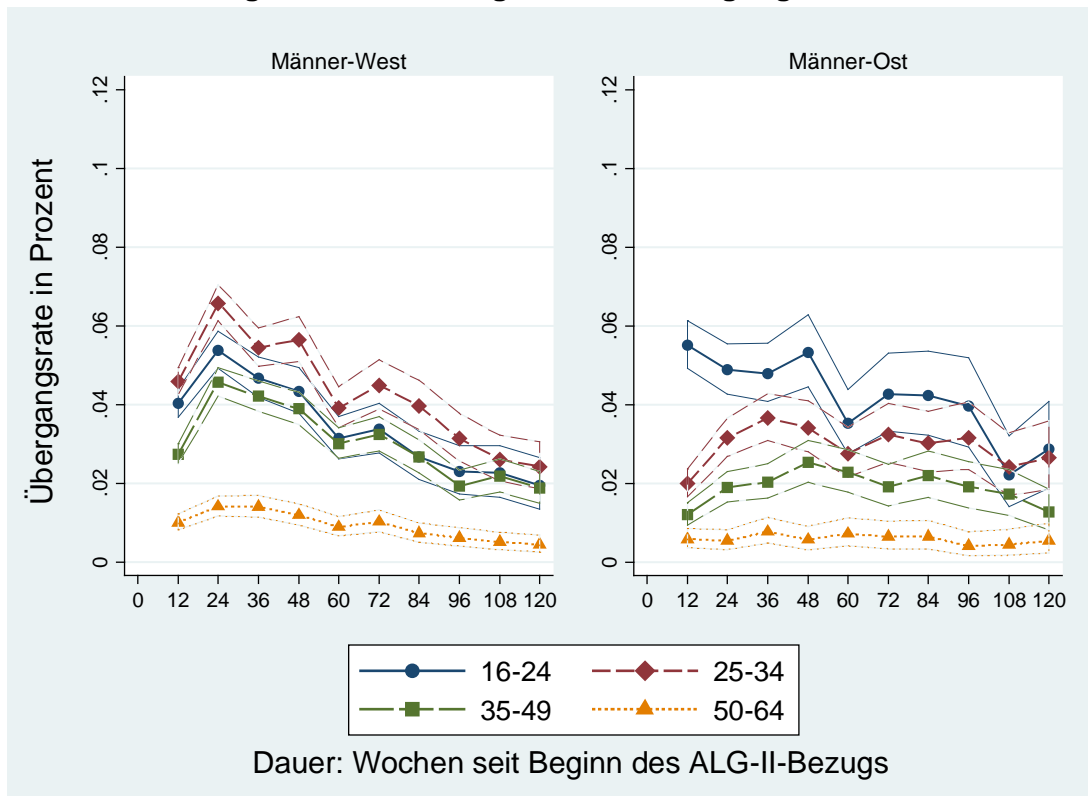
Abbildung 5.5b
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Alter – Frauen



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

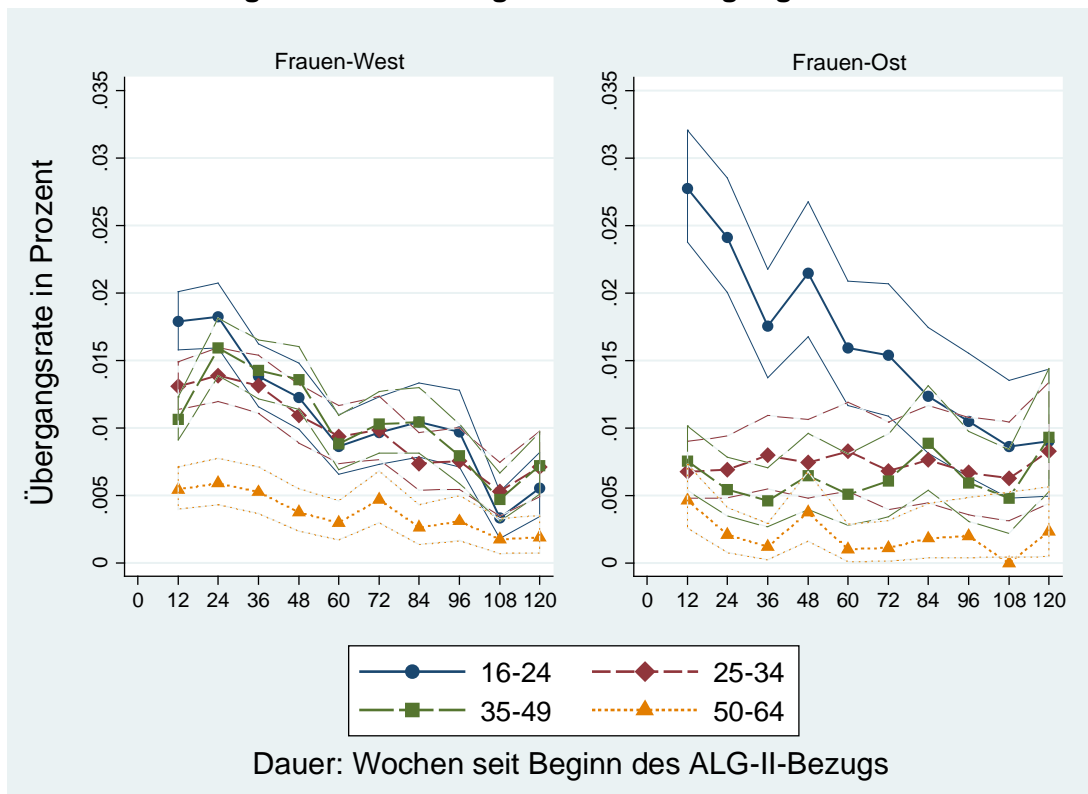
Die Ergebnisse in den Abbildungen 5.5a und 5.5b belegen fast in jedem Fall, dass die Unterschiede zwischen den Sanktionsraten der 16-24-jährigen gegenüber den anderen Altersgruppen anfänglich sehr hoch sind, aber mit der Zeit stark abnehmen. Das dürfte eine Folge der nach § 3 SGB II vorgeschriebenen unmittelbaren Vermittlung von ALG-II-Beziehern dieser Altersgruppe in Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheiten sein. Inwiefern allerdings die Vermittlung in Arbeit und Ausbildung oder in Maßnahmen ursächlich ist, kann nur durch eine differenziertere Betrachtung veranschaulicht werden. Die Abbildungen 5.6a und 5.6b stellen die geschätzten Übergangsraten für den speziellen Sanktionstatbestand „Ablehnung oder Abbruch einer Arbeit und Ausbildung“ dar. Anhand der Befunde wird klar, dass im Westen Deutschlands Unter-25-jährige in den ersten Monaten nach Eintritt in die Hilfebedürftigkeit nicht oder nicht sehr viel stärker sanktioniert werden als erwerbsfähige Leistungsberechtigte der Altersgruppen 25-34 und 35-49 Jahre. Demgegenüber kann für den Osten Deutschlands festgestellt werden, dass unter-25-jährige Männer und Frauen in den ersten 24 bis 48 Wochen weit höhere Übergangsraten in Sanktionen wegen diesen Pflichtverstößen aufweisen als Männer und Frauen aus allen anderen Altersgruppen. Das lässt vermuten, dass die Jobcenter verfügbare Arbeits- und Ausbildungsangebote im Osten und nicht so sehr im Westen Deutschlands insbesondere den jüngeren erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu Beginn ihres ALG-II-Bezugs unterbreiten. Eine alternative aber auch komplementäre Erklärung wäre, dass die Unter-25-jährigen im Osten Deutschlands häufiger ein verfügbares Stellen- oder Ausbildungsangebot ablehnen als im Westen Deutschlands. Des Weiteren wird für beide Geschlechter und Regionen deutlich, dass ALG-II-Bezieher im Alter von mindestens 50 Jahren im Vergleich zu den anderen Altersgruppen weniger und teils erheblich weniger wegen der Ablehnung oder der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung sanktioniert werden.

Abbildung 5.6a
Übergangsrate in die erste Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder Verweigerung der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung nach Alter – Männer



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

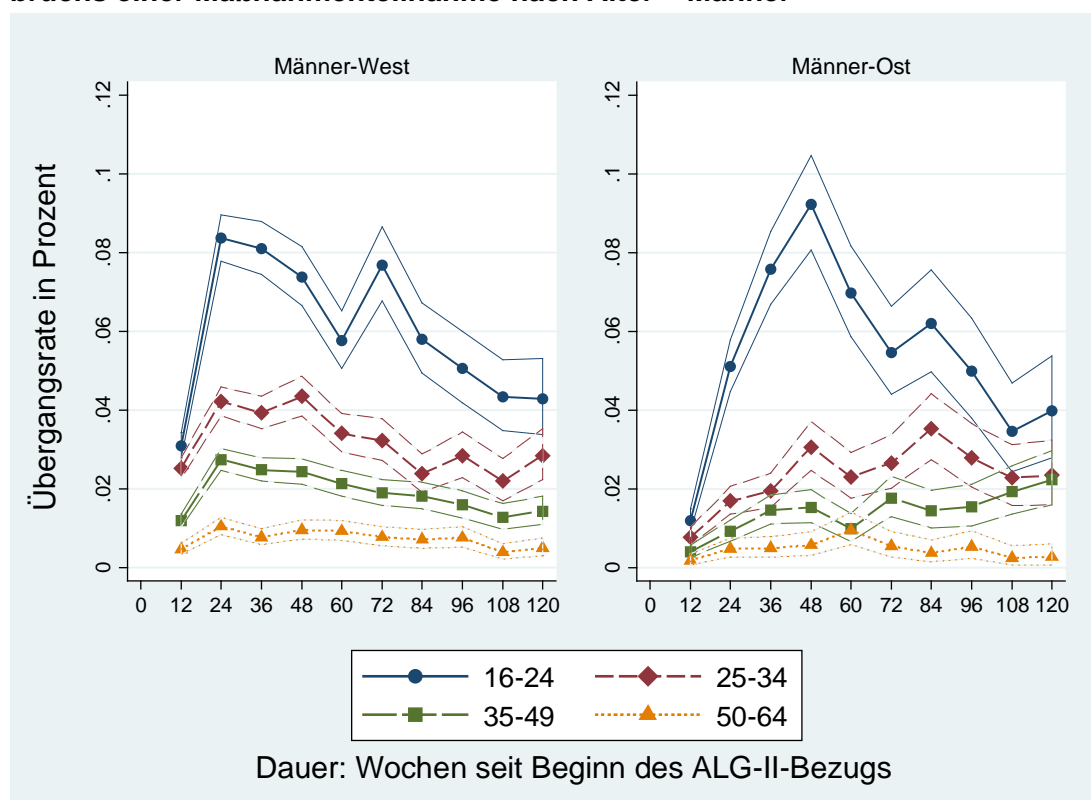
Abbildung 5.6b
Übergangsrate in die erste Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder Verweigerung der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung nach Alter – Frauen



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

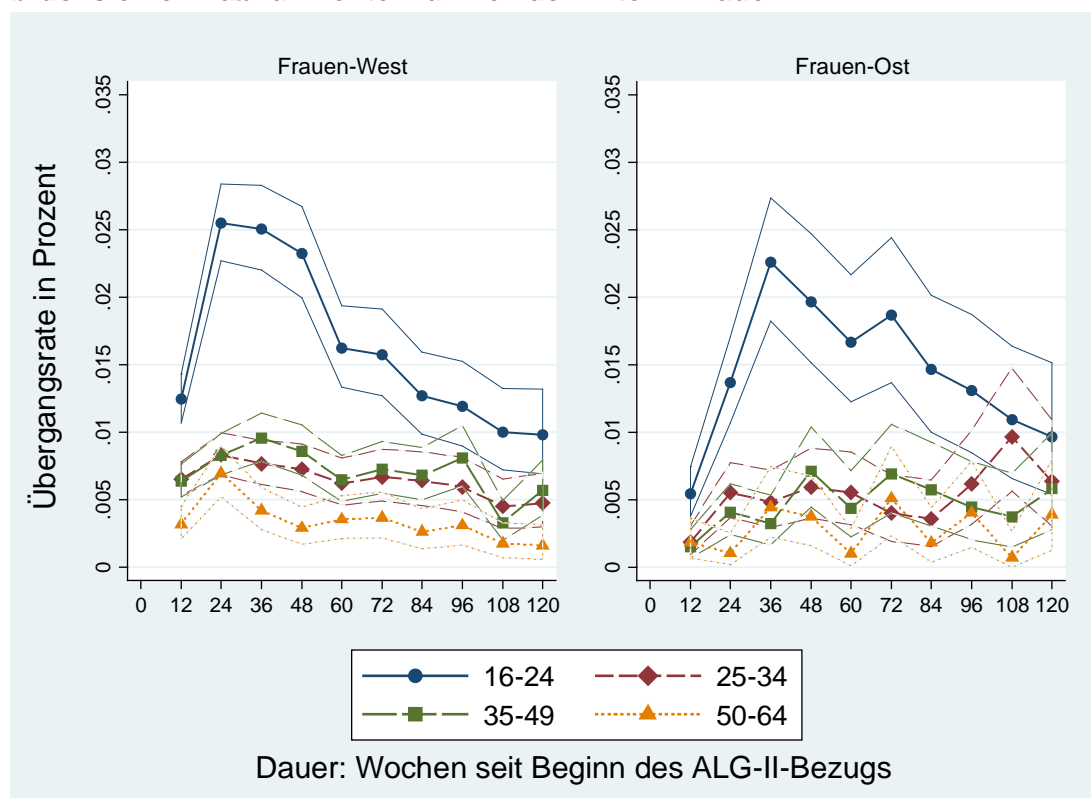
Inwieweit für die Unterschiede zwischen den 16-24-jährigen und den drei anderen Altersgruppen die Ablehnung von Maßnahmeteilnahmen eine Rolle spielt, wird durch die Ergebnisse in Abbildungen 5.7a und 5.7b dokumentiert. Da diese Sanktionen erst auftreten können, wenn die ALG-II-Bezieher ein Maßnahmenangebot erhalten haben, steigen die Übergangsraten in diese Sanktion beim Übergang vom ersten auf das zweite Zwölf-Wochen-Intervall gewöhnlich deutlich an; in Ostdeutschland steigen sie danach für die Unter-25-jährigen nochmals an. Für sie fällt der anfängliche Anstieg der Sanktionsraten weit höher aus als für die anderen Altersgruppen. Die Übergangsraten der besonders jungen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten verbleiben in beiden Regionen und für beide Geschlechter lange Zeit auf einem viel höheren Niveau als die Sanktionsraten der Älteren. In der zweiten Hälfte des Betrachtungszeitraums gehen diese Unterschiede etwas zurück.

Abbildung 5.7a
Übergangsrate in die erste Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder eines Abbruchs einer Maßnahmeteilnahme nach Alter – Männer



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Abbildung 5.7b
Übergangsrate in die erste Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder eines Abbruchs einer Maßnahmenteilnahme nach Alter – Frauen



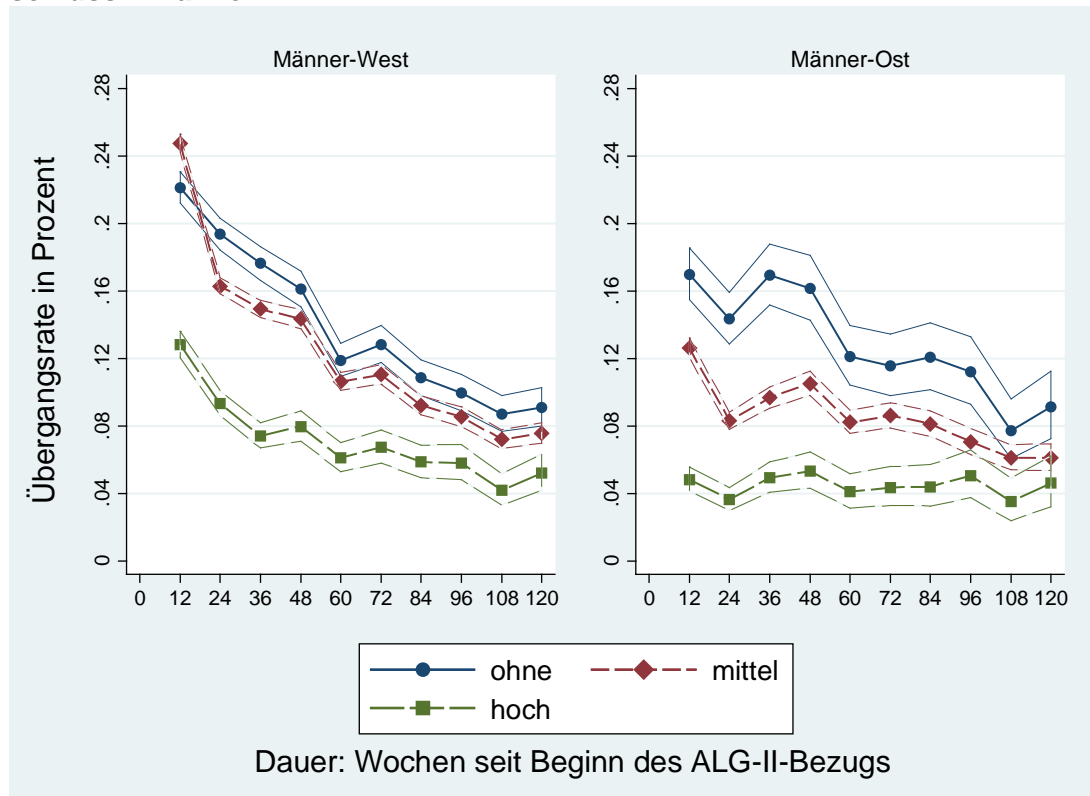
Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Auch wegen der Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung oder Verstößen gegen die Eingliederungsvereinbarung werden unter-25-jährige Leistungsempfänger rascher sanktioniert als Personen aus den anderen Altersgruppen. Der Tendenz nach nehmen die Sanktionsraten mit dem Alter ab. Da diese Ergebnisse kaum zusätzliche Erkenntnisse liefern, werden sie nicht dargestellt.

5.1.3 Übergangsraten nach höchstem Schulabschluss

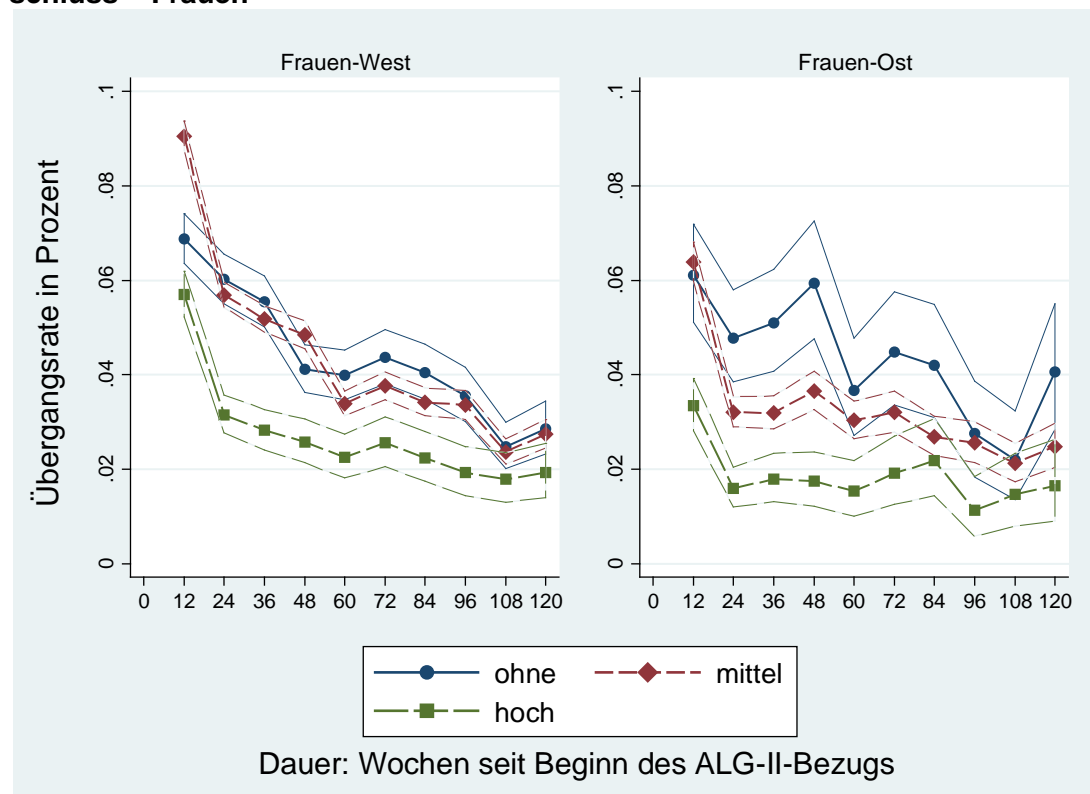
Werden die Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion differenziert nach dem höchsten Schulabschluss der ALG-II-Bezieher betrachtet, so werden einige wichtige Unterschiede sichtbar. Die Auswertungen unterscheiden zwischen drei Gruppen: kein Schulabschluss, Hauptschulabschluss oder mittlere Reife und (Fach-) Hochschulreife. Die Übergangsraten sind tendenziell umso niedriger, je höher der Schulabschluss ist (Abbildungen 5.8a und 5.8b). In Westdeutschland weichen für Männer wie für Frauen die Übergangsraten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne Schulabschluss nicht sehr stark von den Übergangsraten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ab, die über einen Hauptschulabschluss oder die mittlere Reife verfügen. Allerdings sind insbesondere in den ersten 48 bis 60 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug die Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion für diejenigen mit einer Fachhochschul- oder Hochschulreife wesentlich geringer als die der beiden Personengruppen mit keinem oder einem niedrigeren Schulabschluss.

Abbildung 5.8a
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach höchstem Schulabschluss – Männer¹⁾



¹⁾ mittel: Hauptschulabschluss oder mittlere Reife, hoch: Fach-/Hochschulreife
 Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Abbildung 5.8b
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach höchstem Schulabschluss – Frauen¹⁾



¹⁾ mittel: Hauptschulabschluss oder mittlere Reife, hoch: Fach-/Hochschulreife
 Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Im Osten Deutschlands kann hingegen von einer klareren Abstufung der Übergangsraten entsprechend des höchsten Schulabschlusses gesprochen werden. Die Übergangsraten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne Schulabschluss sind tendenziell am höchsten (Abbildungen 5.8a und 5.8b). Die Übergangsraten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit einem Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife liegen im Mittelfeld und die niedrigsten Übergangsraten lassen sich bei Personen mit Fach-/Hochschulreife nachweisen. Weitergehende Untersuchungen, die nach dem Berufsausbildungsabschluss differenzieren (kein Abschluss, betriebliche oder außerbetriebliche Ausbildung und Fachhochschul- oder Hochschulabschluss), kommen auch zu dem Ergebnis, dass die Übergangsraten in eine schwerwiegende Sanktion tendenziell mit dem Ausbildungsabschluss zurückgehen und werden daher nicht dargestellt.

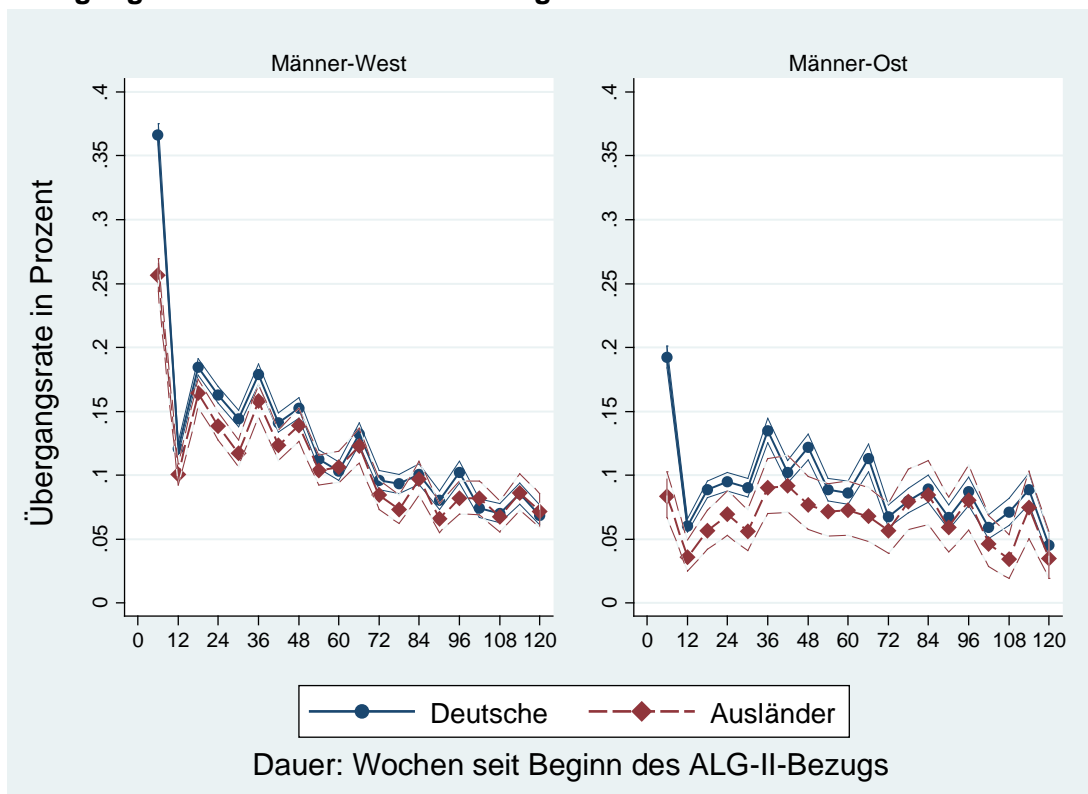
Die eben genannten Unterschiede mögen allerdings darauf zurückzuführen sein, dass Jüngere im Alter von unter 25 Jahren etwas häufiger als Personen aus anderen Altersgruppen noch über keinen Schulabschluss verfügen. Es wurde daher auch untersucht, ob sich das Gesamtbild ändert, wenn die Unter-25-jährigen nicht in die Schätzungen der Übergangsraten – differenziert nach Schulabschluss – einbezogen werden. Die Befunde dieser Auswertungen führen jedoch zu keinen grundsätzlich anderen Folgerungen, weshalb sie hier nicht dargestellt werden.

Verschiedene Faktoren könnten den Befund erklären, dass das Niveau der Sanktionsraten mit dem höchsten Schulabschluss fällt. Der Nachweis ausreichender Arbeitssuchbemühungen dürfte beispielsweise umso besser gelingen, je mehr Stellenangebote für Personen aus der jeweiligen Gruppe der Arbeitssuchenden zur Verfügung stehen. Hier haben höher Gebildete einen Vorteil. Ebenso dürfte es ihnen leichter fallen, selbständig ein akzeptables Stellenangebot zu finden, weswegen sie vermutlich seltener ein vom Jobcenter unterbreitetes Stellenangebot oder auch Förderangebot ablehnen müssen. Ferner kooperieren höher Gebildete womöglich besser mit den Fallbearbeitern der Jobcenter oder üben einen größeren Einfluss auf Inhalte einer Eingliederungsvereinbarung aus als geringer Gebildete. Auch dann stünde das Sanktionsrisiko in einem negativen Zusammenhang mit dem Bildungsniveau der Leistungsberechtigten. Ein weiteres Argument für einen solchen Zusammenhang stammt aus der Diskussion über Sanktionen der „Temporary Assistance for Needy Families“ als zeitlich begrenzte Sozialhilfe für Familien mit Kindern in den Vereinigten Staaten. Goldberg und Schott (2000: 7) weisen darauf hin, dass Sanktionen mit besonderen Integrationsbarrieren der Leistungsempfänger verbunden sein können. Einige dieser Barrieren stehen im Zusammenhang mit mangelnden Fähigkeiten der Familien, die Regeln zu verstehen, die sie zu befolgen haben, und daher auch Pflichtverletzungen zu vermeiden. Diese Problematik dürfte bei höher Gebildeten weniger ausgeprägt sein als bei niedriger Gebildeten, was eine weitere Erklärung für die hier vorgelegten Ergebnisse ist. Schließlich könnte eine höhere Bildung es erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erleichtern, berechtigte Einwände gegen eine drohende Sanktion vorzubringen und die Leistungskürzung abzuwenden. Welche dieser Erklärungen letztlich zutreffen, müsste in einer Implementationsanalyse untersucht werden.

5.1.4 Übergangsraten nach Nationalität

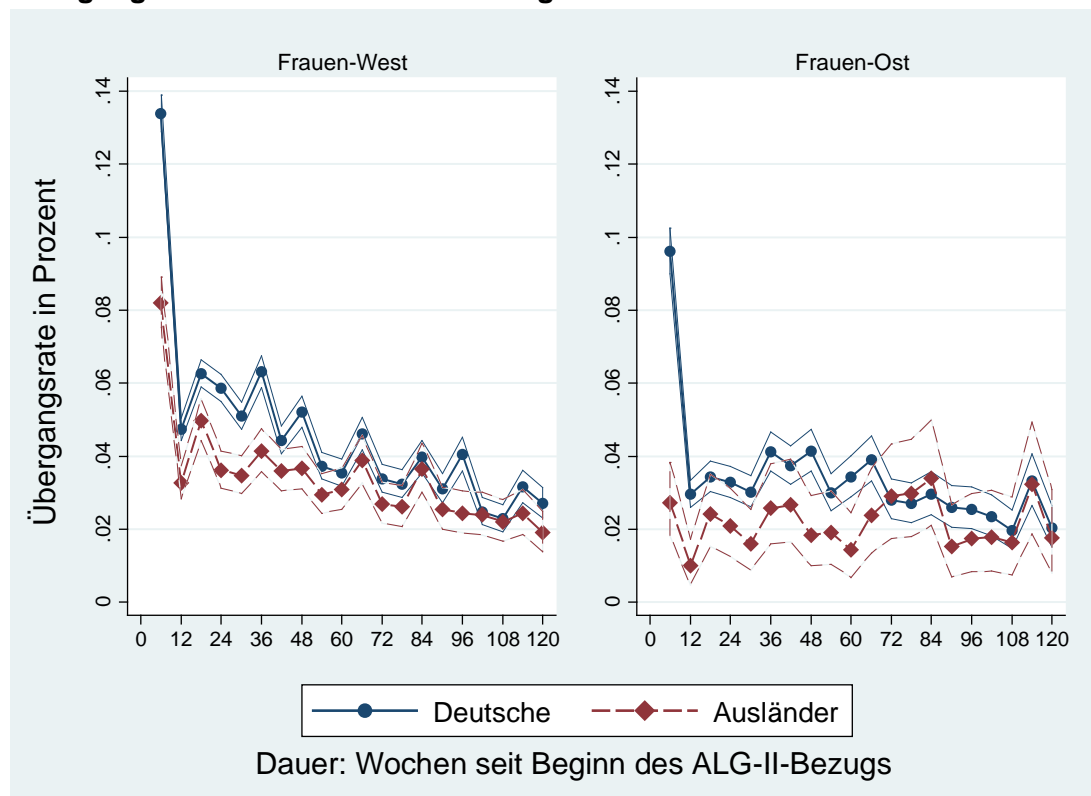
Als nächstes werden die Übergangsraten in schwerwiegende Sanktionen getrennt für Deutsche und Ausländer betrachtet. Für Männer sind keine großen Unterschiede zwischen den Sanktionsraten der Deutschen und der Ausländer im Westen Deutschlands erkennbar (Abbildung 5.9a). Im Osten Deutschlands werden schwerwiegende Sanktionen weniger häufig gegen Ausländer als gegen Deutsche verhängt. In beiden Regionen lässt sich für die Frauen konstatieren, dass die Übergangsraten in eine schwerwiegende Sanktion für Deutsche häufig etwas höher ausfallen als für Ausländerinnen (Abbildung 5.9b). Im Westen Deutschlands trifft das vor allem in den ersten 48 Wochen nach Eintritt in die Hilfebedürftigkeit zu. Im Osten Deutschlands bestehen deutliche Unterschiede sogar länger. Allerdings sind die Ergebnisse für den Osten Deutschlands aufgrund der geringen Anzahl von Ausländerinnen in der Stichprobe mit einer weit größeren Unsicherheit behaftet. Da die Konfidenzintervalle um die Übergangsraten von deutschen und von ausländischen Frauen im Osten Deutschlands zum großen Teil eine Schnittmenge aufweisen, sind die Unterschiede sehr häufig und öfter als für den Westen Deutschlands nicht statistisch gesichert.

Abbildung 5.9a
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Nationalität – Männer



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Abbildung 5.9b
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Nationalität – Frauen



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

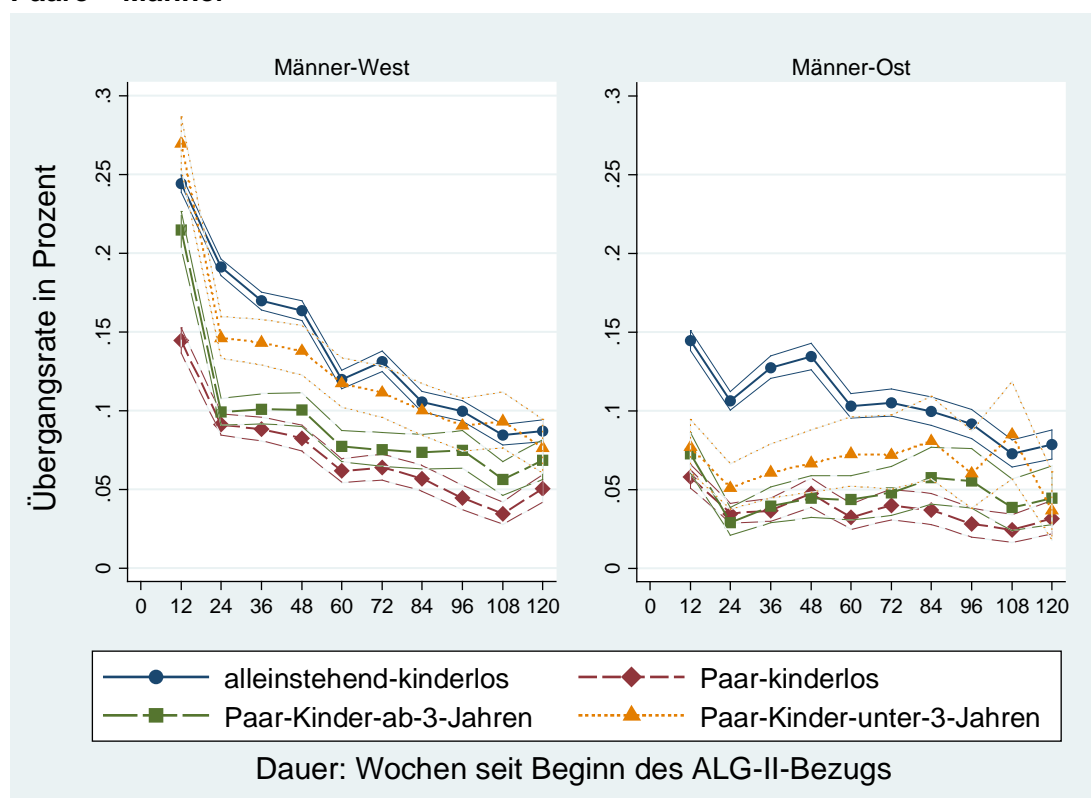
5.1.5 Übergangsraten nach familiärer Situation

Die familiäre Situation dürfte eine große Rolle für die Übergangsraten in eine erste Sanktion spielen. Erstens sind für ALG-II-Empfänger, die Kinder im Alter unter drei Jahren betreuen, nicht alle Arbeiten zumutbar; sie müssen sich nicht für die Integration in den Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen. Zweitens ist im Westen und weniger im Osten Deutschlands das Angebot an institutioneller Kinderbetreuung, insbesondere für Kleinkinder, knapp (Zabel 2011: 13). Die Jobcenter werden daher womöglich Personen, die keine Kinder betreuen, stärker in die Förderung und Vermittlung einbeziehen. Drittens könnten traditionelle Familienbilder, auch wenn keine Kinder im Alter von unter drei Jahren in einer Bedarfsgemeinschaft leben, mit einer Rolle dafür spielen, welche Personen in einer Bedarfsgemeinschaft von den Jobcentern besonders stark aktiviert werden bzw. aktiviert werden können und daher auch häufiger dem Risiko einer Pflichtverletzung ausgesetzt sind.

In Abbildung 5.10a werden die geschätzten Werte der Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion für Männer in Ost- und Westdeutschland veranschaulicht. Die Abbildung differenziert zwischen alleinstehenden und kinderlosen Männern, kinderlosen Männern in einer Partnerschaft sowie Vätern in einer Partnerschaft. Dabei wird weiter nach dem Alter des jüngsten Kindes – ab drei Jahre und jünger als drei Jahre – unterschieden. Größere und teils signifikante Unterschiede zwischen den Übergangsraten der vier Gruppen lassen sich vor allem bis zur 72. Woche nach Eintritt in den ALG-II-Bezug erkennen. Die Ergebnisse belegen für den Westen Deutsch-

lands, dass alleinstehende kinderlose Männer am schnellsten eine erste Sanktion erhalten. Etwas aber in der Regel nicht viel niedriger sind die Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion von Vätern in einer Partnerschaft, wenn das jüngste Kind beim Eintritt in den ALG-II-Bezug noch nicht das dritte Lebensjahr vollendet hat. Mit einem etwas größeren Abstand folgen die Übergangsraten von Vätern in Partnerschaften, in denen das jüngste Kind mindestens drei Jahre alt ist. Etwas aber häufig nicht signifikant niedriger als bei der letzteren Gruppe fallen die Übergangsraten für kinderlose Männer in Partnerschaften aus.

Abbildung 5.10a
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion, Alleinstehende und Paare – Männer



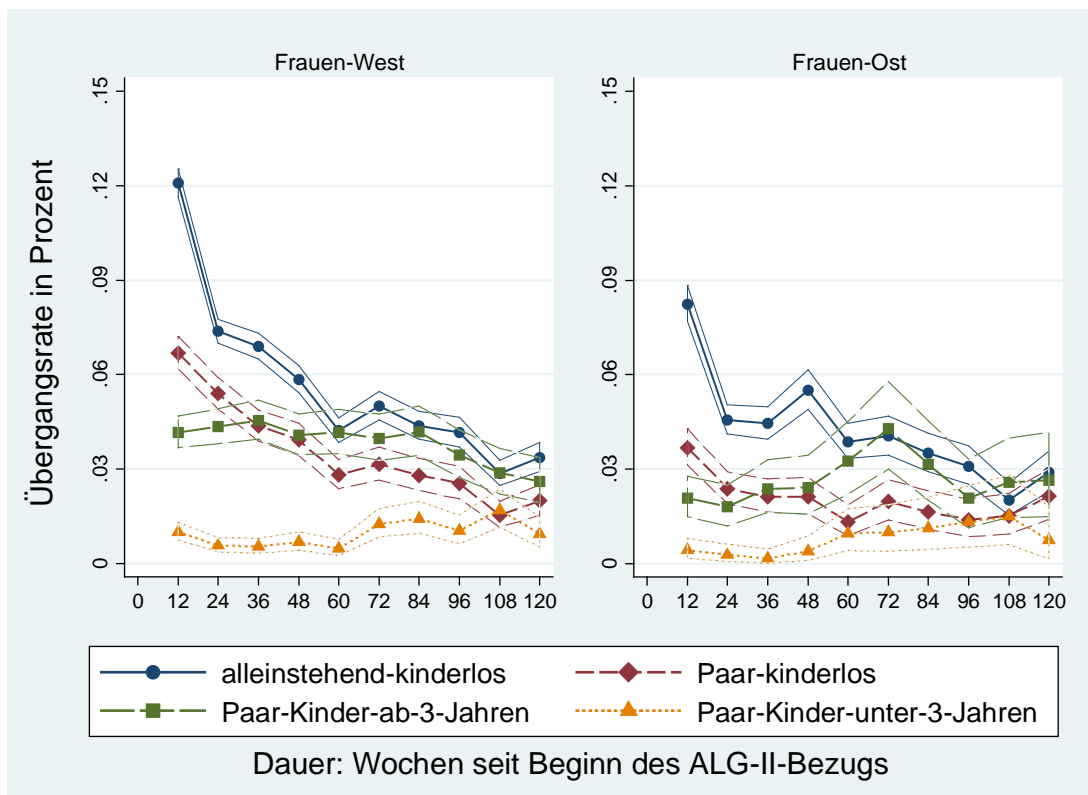
Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Auch im Osten Deutschlands liegen die Übergangsraten der alleinstehenden kinderlosen Männer höher als die von Männern in Partnerschaften. Die Unterschiede zwischen den Sanktionsraten der drei Gruppen von Männern in Partnerschaften sind aber wesentlich geringer als in Westdeutschland. Auch im Osten Deutschlands sind für Väter eines (jüngsten) Kindes im Alter von weniger als drei Jahren etwas höhere Übergangsraten in schwerwiegende Sanktionen erkennbar als für Väter, deren jüngstes Kind bereits drei Jahre alt ist oder als für kinderlose Männer in einer Partnerschaft. Aber diese Unterschiede sind häufig nicht statistisch signifikant und viel geringer als für Männer im Westen Deutschlands.

Die Ergebnisse für Frauen in Abbildung 5.10b zeichnen ein anderes Bild. Nach wie vor sind es die Sanktionsraten von alleinstehenden, kinderlosen Frauen, die am höchsten ausfallen. Sie sind aber weit geringer als die von alleinstehenden, kinderlo-

sen Männern. Im Mittelfeld liegen die Übergangsraten von kinderlosen Frauen in einer Partnerschaft und von Müttern in einer Partnerschaft, deren jüngstes Kind zum Zeitpunkt des Eintritts in den Leistungsbezug bereits mindestens ein Alter von drei Jahren erreicht hat. Die Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion der kinderlosen Frauen in einer Partnerschaft sind dabei während der ersten 12 Wochen etwas höher als die der Mütter in einer Partnerschaft mit jüngsten Kindern, die wenigstens drei Jahre alt sind. Im späteren Verlauf tritt aber der umgekehrte Fall ein. Weit niedriger und anfänglich sehr nahe an der Null-Linie finden sich die Übergangsraten der Mütter in Paarfamilien, in denen mindestens ein Kind zunächst noch nicht das Alter von drei Jahren erreicht hat. Ihre Sanktionsraten sind im Vergleich zu den Sanktionsraten der anderen Gruppen vor allem im Westen Deutschlands sehr viel niedriger. Die Übergangsraten der Mütter von Unter-3-jährigen nehmen in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraums etwas zu. Das hängt damit zusammen, dass für einen immer größeren Teil dieser Gruppe das jüngste Kind mit fortschreitender Dauer des ALG-II-Bezugs das Alter von drei Jahren erreicht hat, so dass alle Arbeiten als zumutbar gelten, wenn eine Kinderbetreuung sichergestellt werden kann. Gegen Ende des Betrachtungszeitraums sind keine sehr markanten Unterschiede zwischen den Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion der vier Personengruppen zu erkennen.

Abbildung 5.10b
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion, Alleinstehende und Paare – Frauen



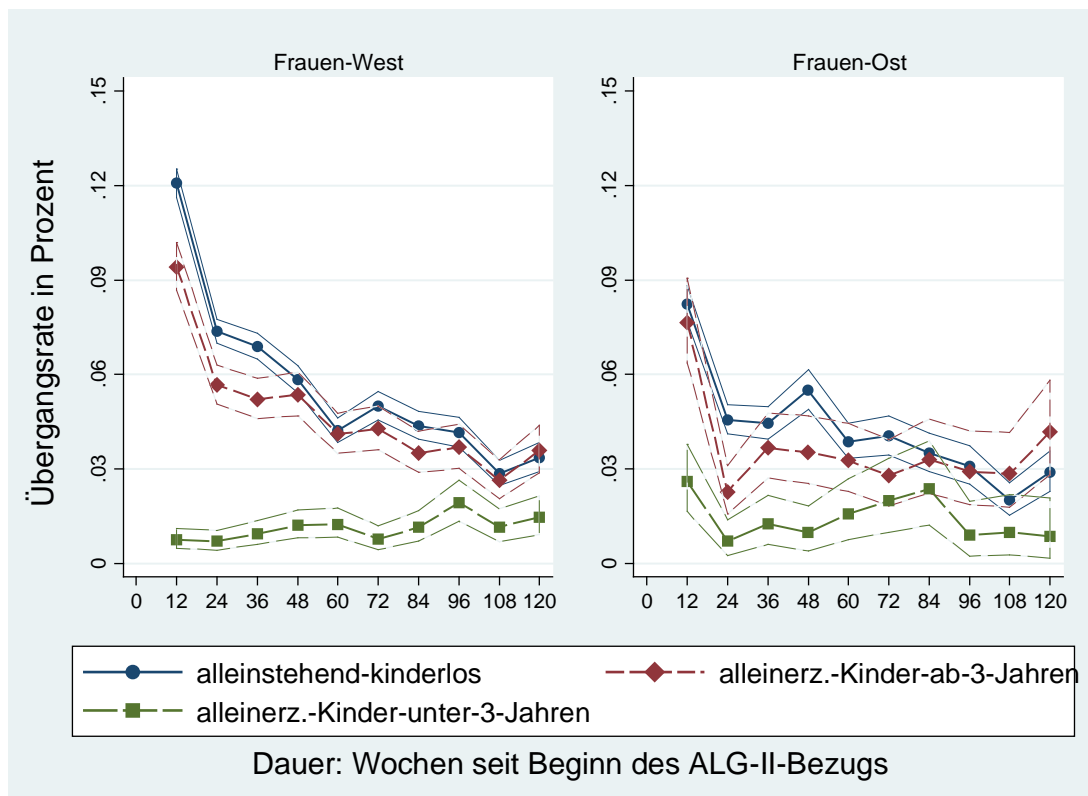
Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

In Abbildung 5.10c werden die Ergebnisse für Frauen auch noch für alleinerziehende und alleinstehende, kinderlose ALG-II-Bezieherinnen dargestellt. Die Fallzahlen der alleinerziehenden Männer sind für eine derartige Auswertung viel zu gering. Wiederrum überraschen die Ergebnisse wenig. Die Sanktionsraten der alleinstehenden, kinderlosen Frauen sind zwar am höchsten, aber die Unterscheide zu den Übergangsraten der Alleinerziehenden, deren jüngstes Kind ein Alter von mindestens drei Jahren hat, sind sehr gering. Für Alleinerziehende, deren jüngstes Kind beim Eintritt in den ALG-II-Bezug das Alter von drei Jahren nicht vollendet hat, werden weit geringere Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion verzeichnet als für die anderen beiden Gruppen, wobei die höchsten Abstände zu den beiden anderen Gruppen im Westen Deutschlands zu beobachten sind.

Insgesamt wird durch die Ergebnisse sehr deutlich, dass alleinstehende, kinderlose Personen besonders stark von Sanktionen betroffen sind. Personen in Partnerschaften werden weniger rasch sanktioniert. Allerdings gibt es einen maßgeblichen Unterschied zwischen Männern und Frauen. Unter den Männern in Partnerschaften werden insbesondere im Westen Deutschlands die Väter von unter-3-jährigen Kindern rascher sanktioniert als andere Männer in Partnerschaften. Bei Frauen ist es gerade umgekehrt. Das dürfte im Einklang damit stehen, dass in Familien mit unter-3-jährigen Kindern die Aktivierungsbemühungen der Jobcenter sehr stark auf die Väter konzentriert werden, während die Mütter wegen der Kinderbetreuung weitestgehend nicht aktiviert werden und auch nicht mit Sanktionen zu rechnen haben. Die Ergebnisse für die kinderlosen Paare und Paare mit Kindern ab dem Alter von drei Jahren reflektieren, dass dort die Bemühungen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit stärker von beiden Partnern getragen werden.¹⁷

¹⁷ Ein großer Teil der alleinstehenden, kinderlosen ALG-II-Bezieher sind Unter-25-jährige. Sie machen einen geringeren Teil der anderen hier untersuchten Gruppen aus. Daher wurde die Robustheit der Aussagen überprüft, indem die Auswertungen ausschließlich für die Ab-25-jährigen ALG-II-BezieherInnen durchgeführt wurden. Anhand der Auswertungen lassen sich aber keine anderen als die bereits beschriebenen Implikationen ableiten, so dass diese zusätzlichen Befunde nicht ausgewiesen werden.

Abbildung 5.10c
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion, Alleinstehende und Alleinerziehende – Frauen



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

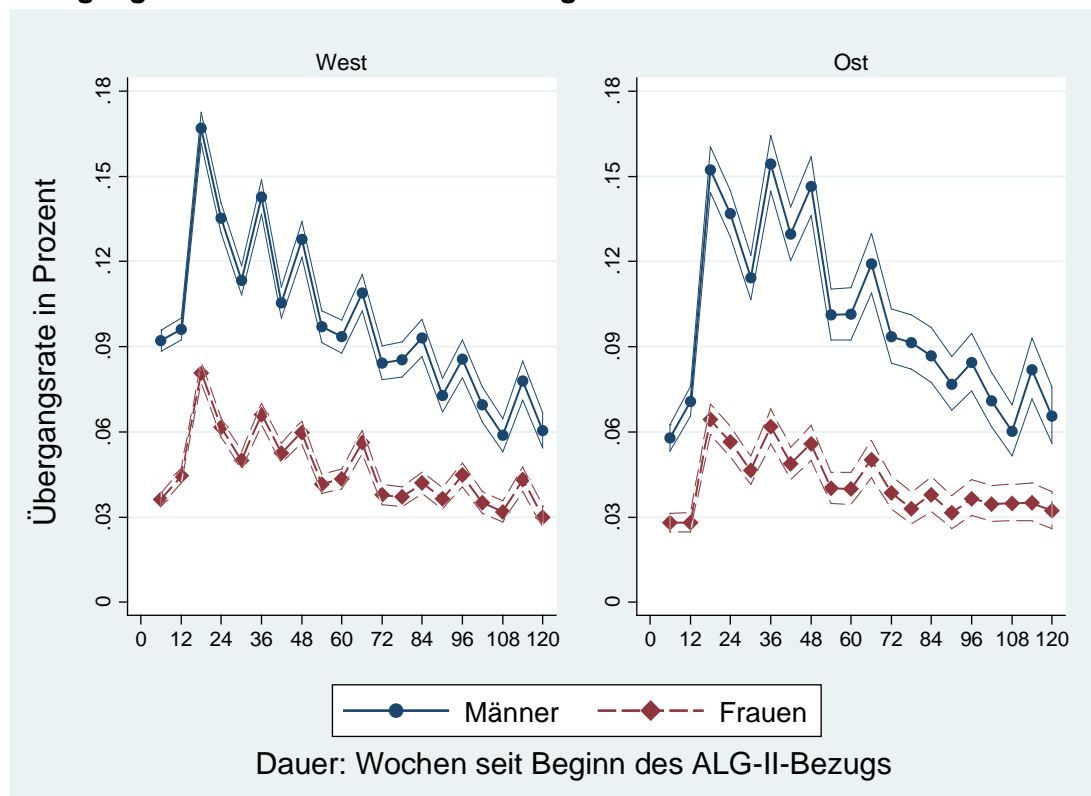
5.2 Übergangsraten in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen

Zu den Pflichten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zählt auch die Wahrnehmung von Gesprächsterminen in den Jobcentern ebenso wie von Terminen einer ärztlichen oder psychologischen Untersuchung. Wenn sie diesen Pflichten nicht nachkommen, können die weniger harten Sanktionen wegen Meldeversäumnissen gegen sie verhängt werden. In den folgenden Abbildungen wird die Übergangsrate der ALG-II-Bezieherinnen und -Bezieher in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen differenziert nach unterschiedlichen Personengruppen dargestellt.

5.2.1 Übergangsraten nach Region und Geschlecht

Abbildung 5.11 fasst die Befunde für Männer und Frauen in Ost- und Westdeutschland zusammen. In beiden Regionen und für beide Geschlechter nehmen die Übergangsraten anfänglich zu und erreichen einen Höhepunkt im Zeitraum von 13 bis 18 Wochen nach Eintritt in den Leistungsbezug. Diese Ergebnisse reflektieren nicht, dass viele Gesprächstermine erst in diesem Zeitraum stattfinden. Sie dürften vielmehr zeigen, dass kurz nach dem Eintritt in den ALG-II-Bezug viele Gesprächstermine angesetzt werden. Die Sanktionen wegen des Versäumnisses eines Termins treten dann erst einige Wochen später in Kraft, da die Sanktionierten zuvor über ihren Verstoß unterrichtet werden müssen und ihnen die Möglichkeit eingeräumt werden muss, berechnigte Einwände vorzubringen.

Abbildung 5.11
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Im Westen Deutschlands nehmen die Übergangsraten nach dem eben erwähnten ersten Höhepunkt der Tendenz nach ab. Im Osten erreichen sie allerdings noch bis zum Zeitraum von 43 bis 48 Wochen nach Eintritt in den Arbeitslosengeld-II-Bezug in einigen Sechs-Wochen-Intervallen eine ähnlich hohe Übergangsrate wie im Intervall von 13 bis 18 Wochen nach dem Eintritt in den Leistungsbezug. Erst danach kommt es auch in Ostdeutschland zu einem tendenziellen Rückgang der Übergangsraten in die erste Sanktion aufgrund von Meldeversäumnissen. Dass es längerfristig zu einem Rückgang kommt, ist keine Überraschung. Es gibt dafür zwei mögliche und sich nicht gegenseitig ausschließende Erklärungen. Erstens könnten Gesprächstermine in den Jobcentern und Termine einer ärztlichen oder psychologischen Untersuchung anfänglich gehäuft auftreten, da die zuständigen Ansprechpartner in den Jobcentern die ALG-II-BezieherInnen zu einem Erstgespräch treffen müssen. Deswegen dürften auch die Übergangsraten wegen Meldeversäumnissen in den ersten Wochen des Leistungsbezugs ihren Höhepunkt erreichen. Zweitens bezieht sich die Schätzung der Übergangsraten in die erste Sanktion in jedem Zeitintervall nur auf diejenigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, gegen die noch keine Sanktion wegen Meldeversäumnissen verhängt wurde. Neigen erwerbsfähige Leistungsberechtigte in unterschiedlichem Maße dazu, Meldepflichten nicht nachzukommen, dann wird im Zeitablauf in der verbleibenden Stichprobe von Personen, die noch nicht sanktioniert wurden, der Anteil der Personen ansteigen, die im Regelfall nicht gegen ihre Meldepflicht verstoßen würden (Sortiereffekt).

Anders als bei der Betrachtung der Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion fallen die Übergangsraten in die erste Sanktion aufgrund eines Meldeversäumnisses im Westen Deutschlands nicht höher aus als im Osten Deutschlands. Sie liegen in Ostdeutschland in einigen Intervallen sogar etwas höher als in Westdeutschland; insgesamt sind aber keine großen Unterschiede zwischen den beiden Regionen zu erkennen. Wie schon bei den härteren Sanktionen gibt es jedoch große Unterschiede zwischen den Geschlechtern: Die Übergangsraten der Männer sind häufig mehr als doppelt so hoch wie die der Frauen. Auch hierfür können zwei Ursachen maßgeblich sein, die sich nicht gegenseitig ausschließen. Erstens könnten Männer häufiger als Frauen zu Gesprächen oder ärztlichen bzw. psychologischen Untersuchungen eingeladen werden. Zweitens könnten Männer öfter als Frauen einen festgesetzten Termin nicht wahrnehmen oder gegen eine anstehende Sanktion wegen eines Meldeversäumnisses keine berechtigten Einwände vorbringen, so dass die Sanktion tatsächlich festzustellen ist.

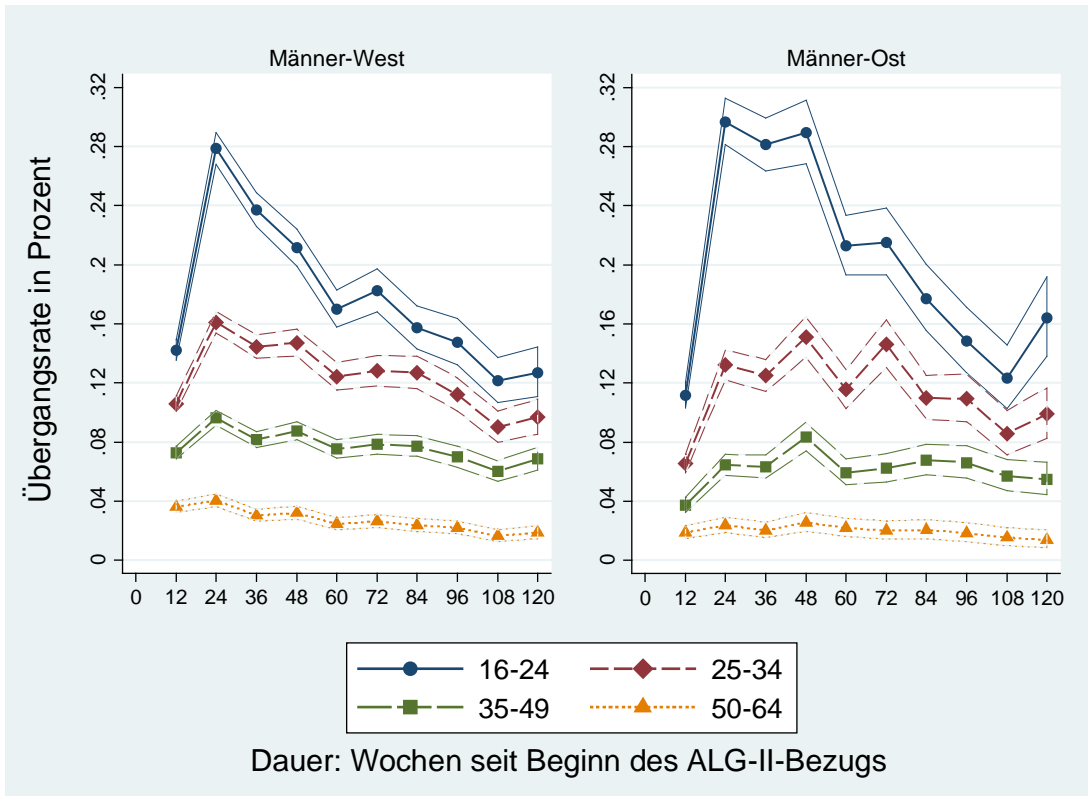
5.2.2 Übergangsraten nach Altersgruppen

Werden die Übergangsraten in die erste Sanktion aufgrund eines Meldeversäumnisses für verschiedene Altersgruppen ermittelt, so zeigt sich ein sehr eindeutiges Bild: Die Übergangsraten nehmen in hohem Maße mit dem Alter ab. Abbildung 5.12a veranschaulicht das für Männer in Ost- und Westdeutschland. Die Übergangsraten fallen für die unter-25-jährigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten am höchsten aus; besonders große Unterschiede zur Altersgruppe der 25-34-jährigen sind im Westen in den ersten 48 und im Osten sogar in den ersten 66 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug zu verzeichnen. Für einige der betrachteten Altersgruppen, insbesondere für die Unter-25-jährigen, lässt sich längerfristig auch ein Rückgang der Übergangsraten erkennen. Für Ältere ab 50 Jahren sind die Übergangsraten extrem gering. Ihr Niveau entspricht einem kleinen Bruchteil der Übergangsraten der anderen Altersgruppen.

Die Befunde zu den Übergangsraten der Frauen unterscheiden sich zum Teil von den Befunden für Männer. Abgesehen von dem niedrigeren Niveau nehmen die Übergangsraten der Frauen nicht immer mit dem Alter ab. Zwar sind sie für die Unter-25-jährigen wiederum mit Abstand am höchsten und für die Ab-50-jährigen am niedrigsten, aber es gibt anders als bei den Männern kaum Unterschiede zwischen den Übergangsraten der 25-34-jährigen und der 35-49-jährigen (Abbildung 5.12b).

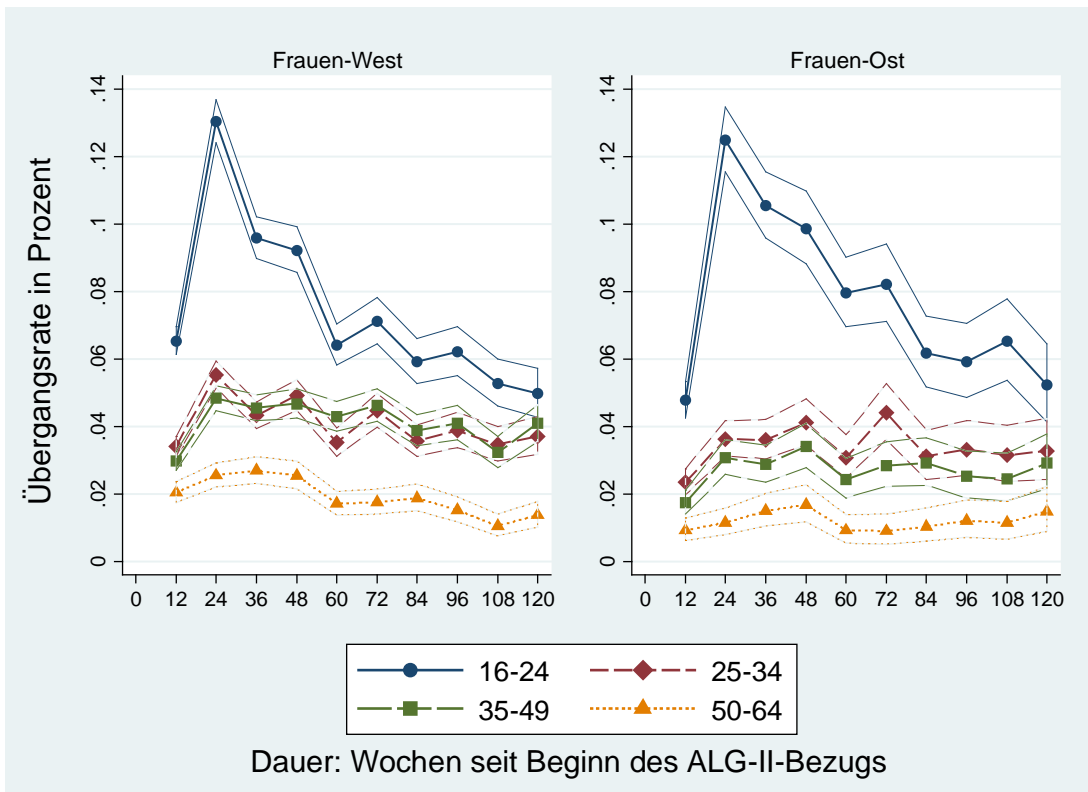
Mögliche Ursachen für die beobachtbare Variation der Sanktionsraten über die Altersgruppen hinweg wurden bereits im Kapitel 5.1.2 gemeinsam mit den Ergebnissen für Übergangsraten in schwerwiegende Sanktionen diskutiert; sie dürften auch für die Ergebnisse zu den Übergangsraten in Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen ursächlich sein.

Abbildung 5.12a
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach Alter – Männer



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Abbildung 5.12b
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach Alter – Frauen

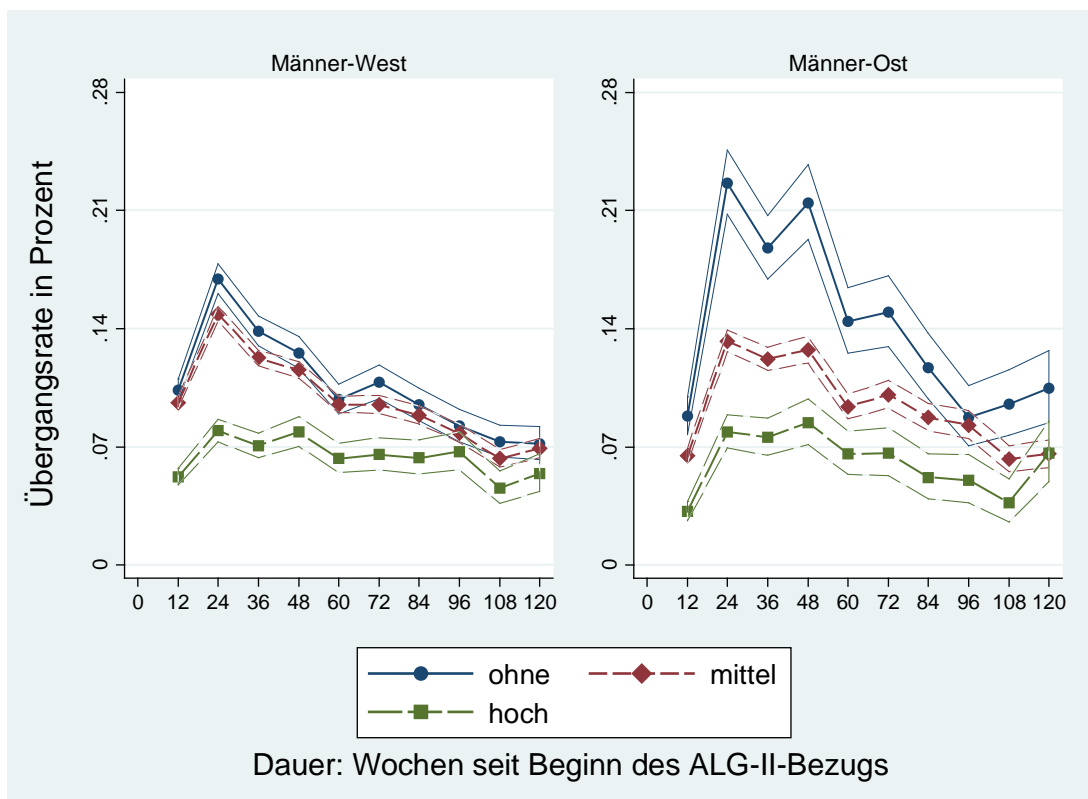


Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

5.2.3 Übergangsraten nach höchstem Schulabschluss

Eine getrennte Betrachtung der Übergangsraten in Sanktionen wegen Meldeversäumnissen nach dem höchsten Schulabschluss macht wie bei der Betrachtung der Übergangsraten in schwerwiegende Sanktionen deutlich, dass die Sanktionswahrscheinlichkeit negativ mit dem Bildungsniveau korreliert. Die Schätzergebnisse in den Abbildungen 5.13a für Männer und 5.13b für Frauen belegen dies. Sie veranschaulichen aber auch, dass die Übergangsraten nicht unbedingt mit dem höchsten Schulabschluss abnehmen. Für westdeutsche Männer und Frauen ohne Abschluss und westdeutsche Männer und Frauen mit einem Hauptschulabschluss oder der mittleren Reife sind die Übergangsraten in die erste Sanktion recht ähnlich.

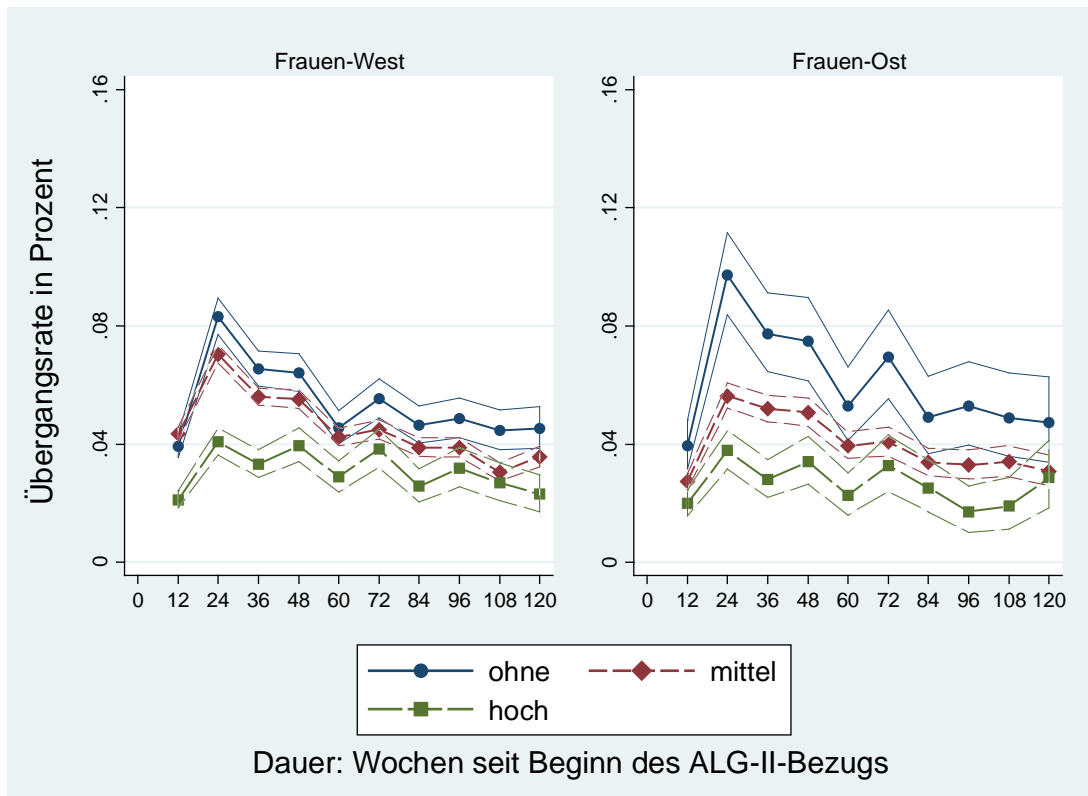
Abbildung 5.13a
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach höchstem Schulabschluss – Männer¹⁾



¹⁾ mittel: Hauptschulabschluss oder mittlere Reife, hoch: Fach-/Hochschulreife

Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Abbildung 5.13b
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach höchstem Schulabschluss – Frauen¹⁾

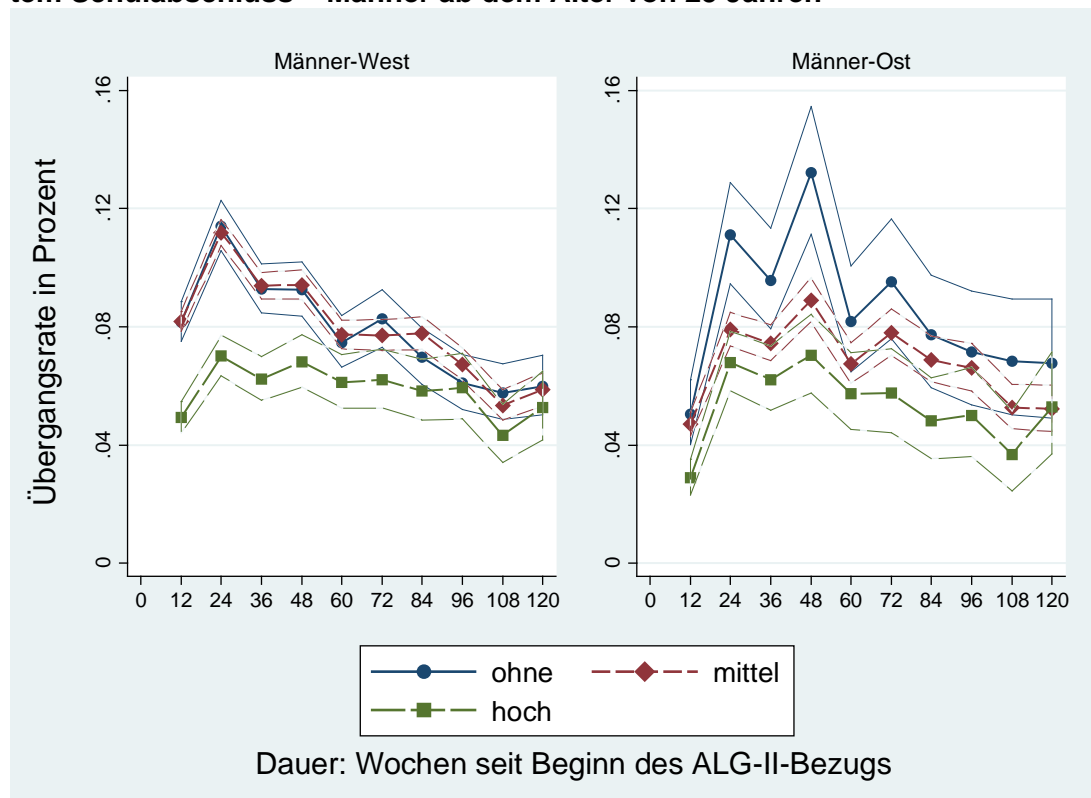


¹⁾ mittel: Hauptschulabschluss oder mittlere Reife, hoch: Fach-/Hochschulreife

Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

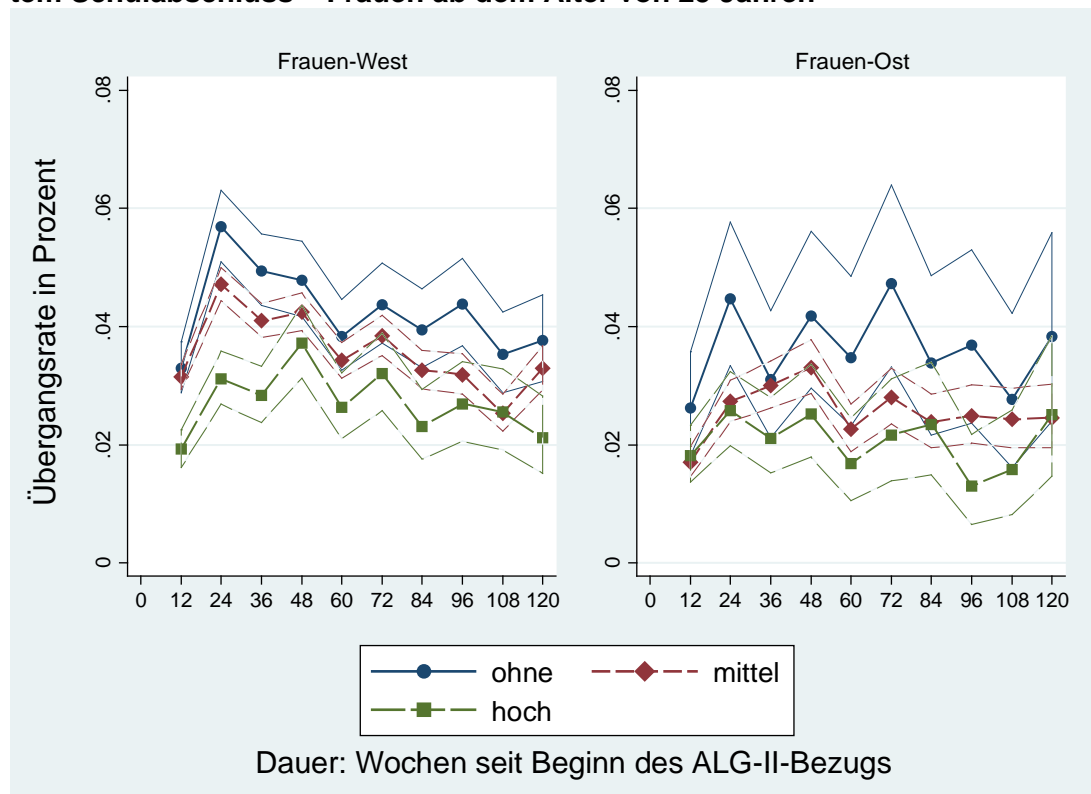
Die Übergangsraten in eine Sanktion wegen Meldeversäumnissen von ostdeutschen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne Schulabschluss sind weit höher als die entsprechenden Werte von Ostdeutschen mit Hauptschul- oder Realschulabschluss. Das liegt aber vor allem daran, dass die Bildungsgruppen in Ostdeutschland anders als in Westdeutschland von einer recht unterschiedlichen Altersstruktur gekennzeichnet sind. Mehr als 40 Prozent der ostdeutschen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne Schulabschluss sind weniger als 25 Jahre alt. Für beide Gruppen mit einer abgeschlossenen Schulausbildung liegt der Anteil der Unter-25-jährigen in Ostdeutschland bei weniger als 30 Prozent. Werden die Übergangsraten nach Schulabschluss nur für die Ab-25-jährigen betrachtet, so fallen die Unterschiede zwischen ostdeutschen ALG-II-Beziehern ohne Schulabschluss und mit Hauptschulabschluss/mittlere Reife viel geringer aus (Abbildungen 5.14a und 5.14b).

Abbildung 5.14a
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach höchstem Schulabschluss – Männer ab dem Alter von 25 Jahren¹⁾



¹⁾ mittel: Hauptschulabschluss oder mittlere Reife, hoch: Fach-/Hochschulreife
 Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Abbildung 5.14b
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach höchstem Schulabschluss – Frauen ab dem Alter von 25 Jahren¹⁾



¹⁾ mittel: Hauptschulabschluss oder mittlere Reife, hoch: Fach-/Hochschulreife
 Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

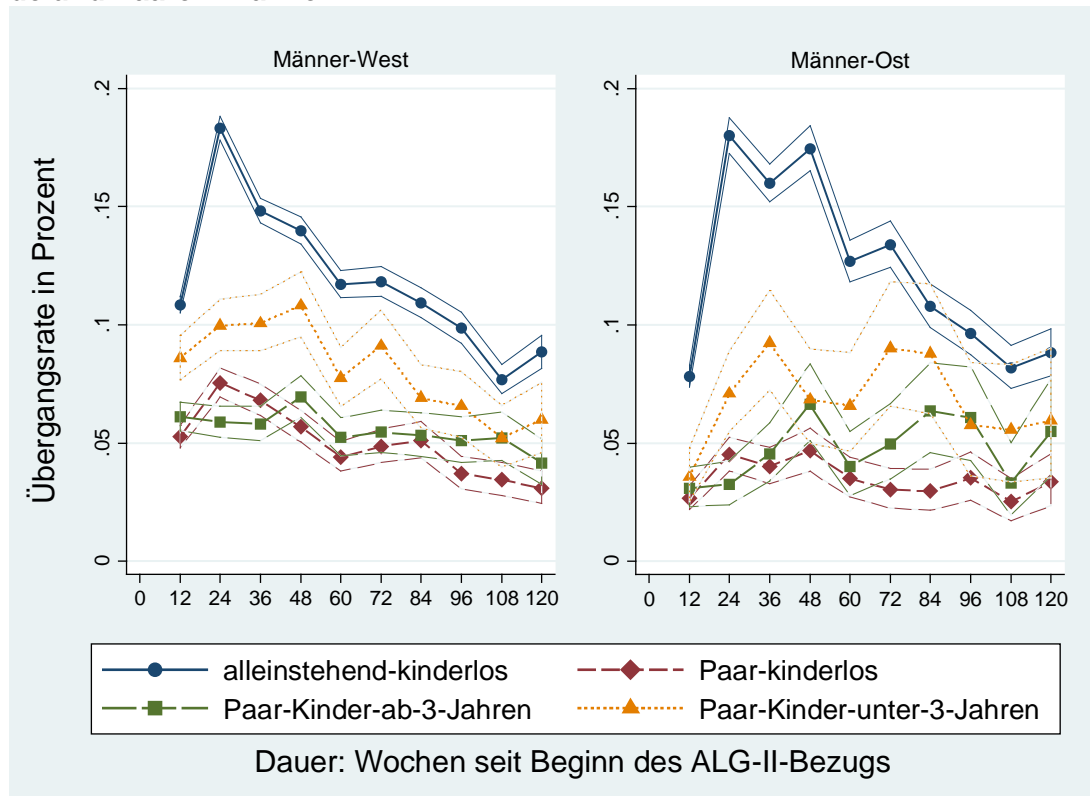
5.2.4 Übergangsraten nach Nationalität

Eine Betrachtung der Übergangsraten in die erste Sanktion aufgrund von Meldeversäumnissen lässt kaum markante Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern erkennen. Daher wird auf eine Darstellung dieser Ergebnisse verzichtet.

5.2.5 Übergangsraten nach familiärer Situation

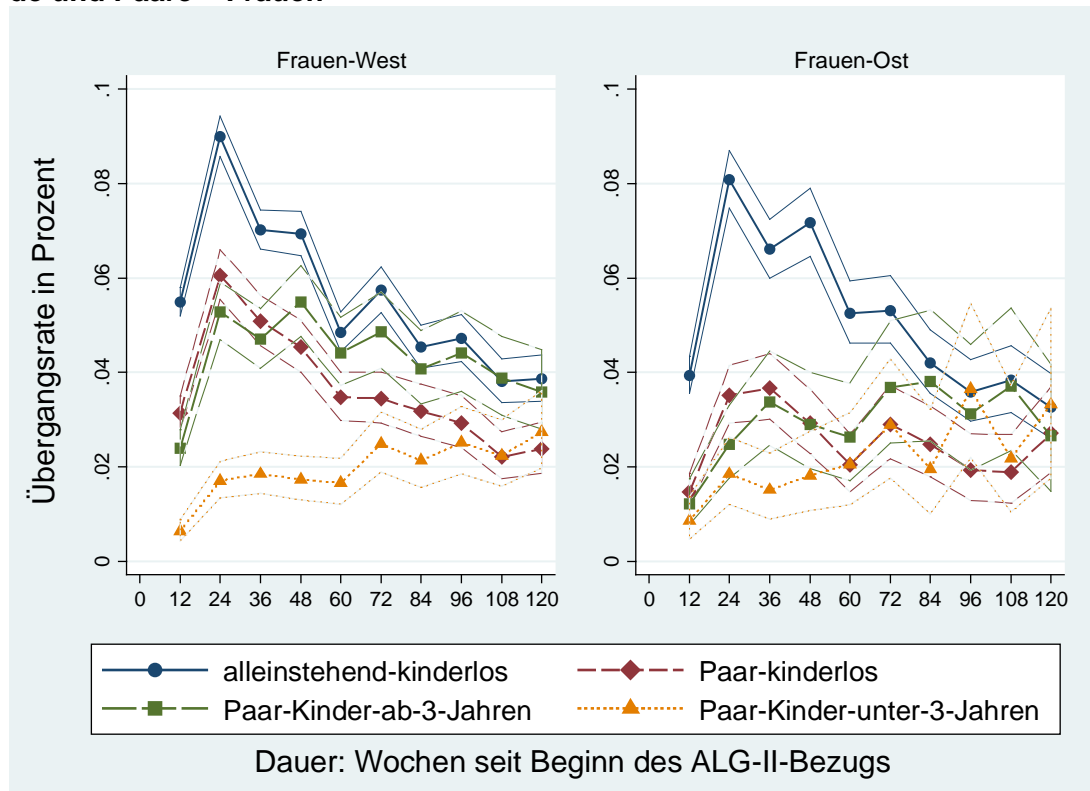
Zuletzt werden die Übergangsraten in die erste Sanktion aufgrund von Meldeversäumnissen nach der familiären Situation differenziert betrachtet. Die Ergebnisse in den Abbildungen 5.15a bis 5.15c lassen ganz ähnliche Folgerungen zu, wie die entsprechenden Befunde zu den Übergangsraten in schwerwiegende Sanktionen, die im Kapitel 5.1.5 diskutiert wurden. Kinderlose, alleinstehende ALG-II-BezieherInnen werden rascher sanktioniert als andere ALG-II-BezieherInnen. In Paarbeziehungen zeigt sich nach wie vor für männliche Partner, dass die höchsten Sanktionsraten vorliegen, wenn sie zum Zeitpunkt des Eintritts in den ALG-II-Bezug Vater eines (jüngsten) Kindes im Alter von unter drei Jahren sind (Abbildung 5.15a). Genau umgekehrt ist es für Frauen in Paarbeziehungen; allerdings sind im Osten Deutschlands keine sehr großen Unterschiede zwischen kinderlosen Frauen und Müttern zu erkennen, deren jüngstes Kind weniger oder mindestens drei Jahre alt ist (Abbildung 5.15b). Schließlich lassen sich für die Gruppe der kinderlosen, alleinstehende Frauen und die Gruppe der alleinerziehenden Frauen, deren jüngstes Kind das dritte Lebensjahr vollendet hat, ähnlich hohe Sanktionsraten wegen Meldeversäumnissen nachweisen (Abbildung 5.15c). Die Sanktionsraten der Alleinerziehenden, deren jüngstes Kind bei Eintritt in den ALG-II-Bezug jünger als drei Jahre war, sind insbesondere im Westen Deutschlands viel niedriger als die anderer alleinstehender ALG-II-Bezieherinnen.

Abbildung 5.15a
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen, Alleinstehende und Paare – Männer



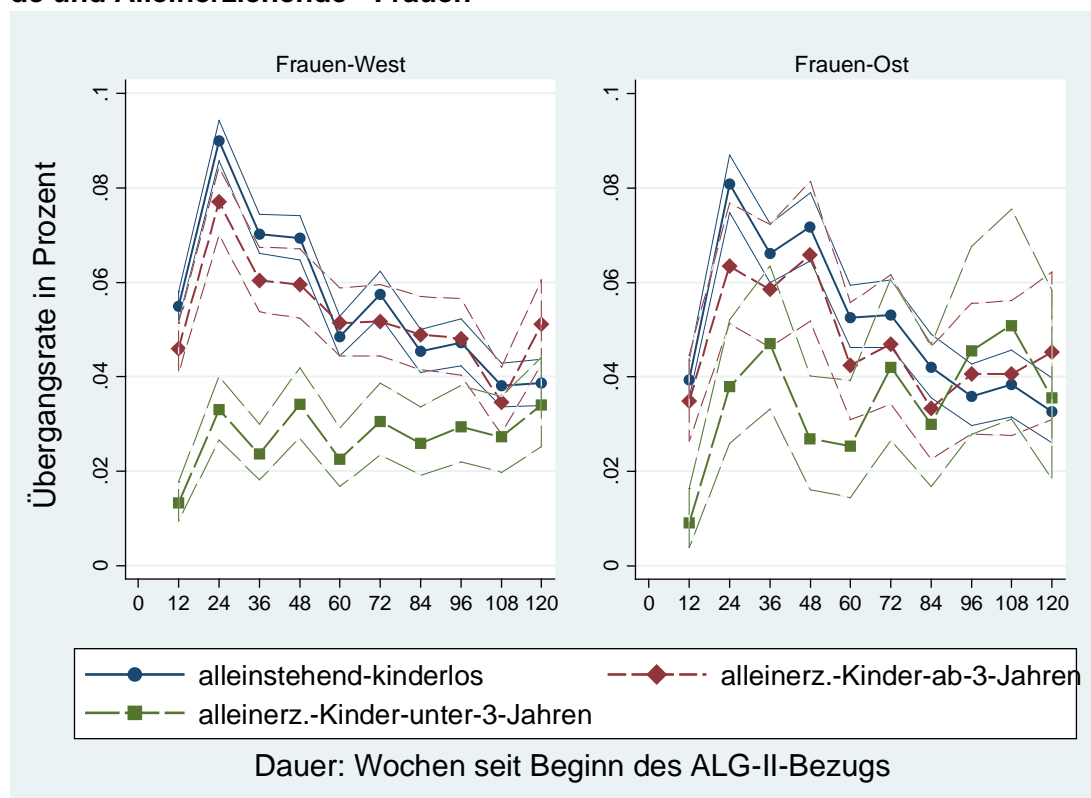
Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Abbildung 5.15b
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen, Alleinstehende und Paare – Frauen



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Abbildung 5.15c
Übergangsrate in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen, Alleinstehende und Alleinerziehende - Frauen



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

6 Zusammenfassung

Die vorliegende Studie stellte die Sanktionsregelungen des SGB II und ihre Änderungen seit dem Jahr 2005 detailliert dar. Mit Hilfe von administrativen Personendaten von ALG-II-BezieherInnen wurde die erste Sanktionierung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durch schwerwiegende Sanktionen sowie von Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen beschrieben. Analysiert wurde die Gesamtpopulation von Erstzugängen in den ALG-II-Bezug im Zeitraum April 2006 bis März 2008 in Jobcentern, die als gemeinsame Einrichtungen oder als getrennte Aufgabenwahrnehmung organisiert waren. Zugelassene kommunale Träger konnten nicht berücksichtigt werden, da derzeit keinerlei Sanktionsdaten dieser Jobcenter für Forschungszwecke zur Verfügung stehen. Die Untersuchung beschränkt sich auf die ersten Sanktionen, die innerhalb von 120 Wochen nach Eintritt in den Leistungsbezug wirksam wurden.

Einige der hier dargestellten Befunde sind nicht neu. So ist aus den Angaben der Webseite Statistik der Bundesagentur für Arbeit bekannt, dass unter-25-jährige ALG-II-Bezieher weit mehr von Sanktionen betroffen sind als andere Altersgruppen.¹⁸ Dies trifft auch auf die hier untersuchte Personengruppe zu, die erstmals ALG II erhält. Neu ist allerdings, dass ein guter Teil der Personen, die von einer ersten schweren

¹⁸ Siehe <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Statistik-nach-Themen-Nav.html>, Grundsicherung für Arbeitsuchende - Sanktionen.

Sanktion in Höhe von 30 Prozent des Regelbedarfs bzw. im Falle von Unter-25-jährigen dem Verlust des Regelbedarfs betroffen sind, innerhalb des ersten Jahres nach Wirksamwerden der Sanktion zeitweise oder dauerhaft einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Ob dies allerdings eine kausale Wirkung der Sanktionierung ist, kann durch diese deskriptive Analyse nicht festgestellt werden; hierzu sind ökonometrische Analysen, z. B. mit Matching-Ansätzen, notwendig.

Ferner wurden mit der Verweildaueranalyse einige zusätzliche Erkenntnisse zum zeitlichen Ablauf der Sanktionen und zur Rolle einzelner Verstöße gewonnen. Dass die Übergangsraten der Unter-25-jährigen in schwere Sanktionen höher sind als die der 25-34-jährigen liegt beispielsweise im Osten Deutschlands, nicht aber so sehr im Westen Deutschlands, an der Ablehnung oder Verweigerung der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung. Für die Unterschiede zwischen den Übergangsraten in schwere Sanktionen dieser beiden Altersgruppen spielt auch die Ablehnung oder der Abbruch einer Maßnahmenteilnahme eine große Rolle. Sanktionen wegen dieser Pflichtverletzungen treten für Unter-25-jährige besonders rasch auf.

Schwerwiegende Sanktionen sind in Westdeutschland relativ häufiger zu verzeichnen als in Ostdeutschland; ein Grund hierfür ist die bessere Arbeitsmarktlage im Westen Deutschlands mit mehr Gelegenheiten zu Bewerbungen und Stellenangeboten, die Anlässe zu Pflichtverstößen und damit zu Sanktionen geben könnten. Bei Meldeversäumnissen sind die Übergangsraten hingegen meist ähnlich, vereinzelt in Ostdeutschland sogar etwas höher als in Westdeutschland.

Für ALG-II-Bezieher mit einer abgeschlossenen Fachhochschul- oder Hochschulreife werden deutlich geringere Sanktionsquoten und Übergangsraten in die erste Sanktion verzeichnet als für ALG-II-Bezieher mit einem niedrigeren oder gar keinem Schulabschluss. Ausschließlich für ostdeutsche ALG-II-Bezieher kann nachgewiesen werden, dass eine mittlere Reife oder ein Hauptschulabschluss mit einer niedrigeren Übergangsraten in die erste Sanktion verbunden ist als kein Schulabschluss. All das gilt sowohl für schwerwiegende Sanktionen als auch für Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen.

Die nach verschiedenen Personengruppen festgestellten geschlechtsspezifischen Unterschiede können als wichtiger Befund gewertet werden: Männer werden durchgängig fast doppelt so häufig sanktioniert wie Frauen. Das gilt selbst, wenn eine differenzierte Betrachtung der Übergangsraten in Sanktionen nach dem familiären Umfeld erfolgt. Auffällig ist dabei allerdings ein besonderer Unterschied: In Paarbeziehungen mit Kindern im Alter von unter drei Jahren scheinen die Aktivierungsbemühungen insbesondere in Westdeutschland stark, und stärker als in anderen Paarbeziehungen, auf die Männer konzentriert zu werden, während die Frauen aufgrund der Betreuung von Kleinkindern nahezu nicht sanktioniert werden. Alleinstehende, kinderlose ALG-II-Bezieher werden zwar stets am häufigsten sanktioniert, aber selbst innerhalb dieser Gruppe verbleiben die etwa doppelt so hohen Sanktionsquoten und Übergangsraten der Männer im Vergleich zu Frauen. Die Unterschiede der Übergangsraten in Sankti-

onen zwischen Männern und Frauen sollten weiter untersucht werden. Es ist nicht a priori klar, inwieweit die vorliegenden Unterschiede dadurch zustande kommen, dass Männer eher als Frauen nicht mit den Jobcentern kooperieren oder aber eher als Frauen von den Jobcentern aktiviert werden. Zudem könnten Jobcenter beim Vorliegen eines Verstoßes bei Frauen eher als bei Männern von einer Sanktion absehen, wobei die Gründe dafür nicht klar sind. Zur Klärung dieser Fragen besteht ein großer Forschungsbedarf.

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. *Economic Journal*, 115(505): 602–630.

Arbeitskammer des Saarlandes (2008): Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Sozialhilfe.

Arni, Patrick; Lalive, Rafael; van Ours, Jan C. (2012): How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit. *Journal of Applied Econometrics*, im Erscheinen.

Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Wolf, Andreas; Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht 15/2007, Nürnberg.

Blossfeld, Hans Peter; Hamerle, Alfred; Mayer, Karl Ulrich (1989): Event history analysis. Hilldale: Lawrence Erlbaum Associates.

Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions – An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? ZEW Discussion Paper 09-072, Mannheim.

Bundesagentur für Arbeit (2012): Bekämpfung von Leistungsmissbrauch im SGB II: Jahresbilanz 2011.

Bundesagentur für Arbeit (2011): Fachliche Hinweise § 31 SGB II: Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II, Fassung vom 06.06.2011.

Bundesagentur für Arbeit (2010a): Fachliche Hinweise § 31 SGB II: Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II, Fassung vom 20.07.2010.

Bundesagentur für Arbeit (2010b): Geschäftsanweisung zu § 45 SGB X: Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes, Fassung 06/2010.

Bundesagentur für Arbeit (2009a): Fachliche Hinweise § 31 SGB II: Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II, Fassung vom 20.10.2009.

Bundesagentur für Arbeit (2009b): Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten, Fassung vom 14.07.2009.

Bundesagentur für Arbeit (2009c): Checkliste Sanktionen § 31 SGB II, Fassung 03/2009.

Bundesagentur für Arbeit (2008a): Änderung der fachlichen Hinweise zu den §§ 12, 20, 21 und 31 SGB II (Geschäftsanweisung 43/2008). Handlungsempfehlungen und Geschäftsanweisungen 12/2008, Nr. 42.

Bundesagentur für Arbeit (2008b): Fachliche Hinweise § 31 SGB II: Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II, Fassung vom 30.01.2008.

Bundesagentur für Arbeit (2008c): Arbeitshilfe Sperrzeit, Fassung vom 03.03.2008.

Bundesrat (2006): Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt 2 der 824. Sitzung des Bundesrates am 7. Juli 2006: Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Bundesratsdrucksache 404/1/06.

Deutscher Bundestag (2010): Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Bundestagsdrucksache 17/3404.

Deutscher Bundestag (2009): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Bundestagsdrucksache 16/13577.

Deutscher Bundestag (2006): Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Bundestagsdrucksache 16/1410.

Deutscher Bundestag (2006): Beschlussempfehlungen und Bericht der Ausschüsse für Arbeit und Soziales. Bundestagsdrucksache 16/1696.

Deutscher Bundestag (2006): Bericht des Haushaltsausschusses. Bundestagsdrucksache 16/1697.

Deutscher Bundestag (2003): Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bundestagsdrucksache 15/1516.

Geiger, Udo (2009): Leitfaden zum Arbeitslosengeld II – Der Rechtsratgeber zum SGB II, 6. Auflage. Frankfurt am Main: Fachhochschulverlag.

Göckler, Rainer (2009). Beratung im Sanktionskontext – Sanktionsgespräche in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Theorie und Praxis der Umsetzung. Tübingen: dgvt-Verlag.

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

Goldberg, Heidi; Schott, Liz (2000): A Compliance-Oriented Approach to Sanctions in State and County TANF Programs. Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities.

Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II (2009): Die Tatbestände des § 31 SGB II. Interne Schulungsunterlage der Bundesagentur für Arbeit.

Hammel, Manfred (2008): Sanktionen nach § 31 Abs. 1 und 2 SGB II. Sozialrecht Aktuell 3/08: 92–100.

Hofmann, Barbara (2012): Short- and Long-term Ex-Post Effects of Unemployment Insurance Sanctions. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 232: 31–60.

Hofmann, Barbara (2010): Incentive effects of unemployment insurance benefit sanctions: empirical evidence from West Germany. Dissertationsschrift, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Hohmeyer, Katrin; Kopf, Eva (2009): Who is targeted by One-Euro-Jobs? A selectivity analysis. Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 129(4): 597–636.

Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe – Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende. IAB-Bibliothek 315. Bielefeld: Bertelsmann.

- Kumpmann, Ingmar (2009): Im Fokus: Sanktionen gegen Hartz-IV-Empfänger: Zielgenaue Disziplinierung oder allgemeine Drohkulisse?. *Wirtschaft im Wandel*, 15(6): 236–239.
- Lalive, Rafael; van Ours, Jan C.; Zweimüller, Josef (2005): The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment. *Journal of the European Economic Association*, 3(6): 1386–1417.
- Lauterbach, Karl (2008): Das Sanktionssystem im SGB II. *Neue Justiz* 62: 241–248.
- Schneider, Julia (2010): Activation of Welfare Recipients. Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-Employment and Health. FU-Online-Dissertation, Berlin : http://www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS_thesis_000000018714.
- Schneider, Julia (2008): The effect of unemployment benefit II sanctions on reservation wages. IAB-Discussion Paper 19/2008, Nürnberg.
- Statistisches Bundesamt (2010): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2008. *Fachserie 15, Heft 4*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Svarer, Michael (2011): The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark. *Economica*, 78(312): 751–778.
- van den Berg, Gerard J.; van der Klaauw, Bas; van Ours, Jan C. (2004): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work. *Journal of Labor Economics* 22(1): 211–241.
- van den Berg, Gerard J.; Vikström, Johan (2009): Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality. IZA Discussion Papers 4325, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- van der Klaauw, Bas; van Ours, Jan C. (2011): Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions Affect Exit Rates from Welfare. *Journal of Applied Econometrics*, im Erscheinen.
- Wilke, Ralf A. (2004): Eine empirische Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland während der 1980er und 1990er Jahre. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 1/2004: 45–52.
- Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2006): Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten. Bislang wenig zielgruppenorientiert. IAB-Forschungsbericht 10/2006, Nürnberg.
- Wu, Chi-Fank; Cancian, Maria; Meyer, Daniel R.; Wallace, Geoffrey L. (2006): How Do Welfare Sanctions Work?. *Social Work Research*, 30(1): 33–50.
- Zabel, Cordula (2011): Lone mothers' participation in labor market programs for means-tested benefit recipients in Germany. IAB-Discussion Paper 14/2011, Nürnberg.

Anhang A

Tabelle A1

Personen, die aufgrund von schwerwiegenden Pflichtverstößen sanktioniert wurden – Anteile unterschiedlicher Personengruppen¹⁾

Anteil der Personen in %	Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamt
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	
Alter					
unter 25 Jahren	28,4	34,8	44,5	51,8	33,7
25 bis 34 Jahre	34,1	26,3	29,3	22,0	30,9
35 bis 49 Jahre	30,1	30,2	20,9	19,9	28,1
50 bis 64 Jahre	7,4	8,7	5,3	6,3	7,3
Nationalität					
Deutsche	78,8	79,8	91,4	92,0	81,8
Ausländer	21,2	20,2	8,6	8,0	18,3
Schulabschluss					
kein Schulabschluss	22,5	19,2	21,9	16,2	21,3
Hauptschulabschluss, mittlere Reife	68,9	70,9	70,1	73,7	69,8
Fachhochschulreife/Abitur	8,6	9,9	8,0	10,1	8,9
Berufsausbildung					
keine abgeschlossene Ausbildung	50,4	50,6	40,2	38,7	48,2
(außer-) betriebliche Berufsausbildung	46,6	45,9	56,3	57,0	48,6
Fachhochschule/Universität	3,0	3,5	3,5	4,3	3,3
Schwerbehinderung					
nein	98,7	98,9	98,8	98,8	98,8
ja	1,3	1,1	1,2	1,2	1,2
Familienstellung					
alleinstehend	69,8	55,0	82,2	63,6	68,1
alleinerziehend, jüngstes Kind \geq 3 Jahre	0,8	14,4	0,5	10,7	4,4
alleinerziehend, jüngstes Kind $<$ 3 Jahre	0,0	1,6	0,0	2,3	0,5
kinderloses Paar	10,7	15,4	8,3	13,4	11,5
Paar mit jüngstem Kind \geq 3 Jahre	9,9	9,8	4,4	6,7	8,8
Paar mit jüngstem Kind $<$ 3 Jahre	8,2	1,8	4,0	1,4	5,7
keine eindeutige Zuordnung	0,6	2,0	0,5	1,9	1,0
Gesamtzahl Personen	36.531	14.503	9.990	3.901	64.925

¹⁾ Es wurden nur Sanktionen innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug betrachtet.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

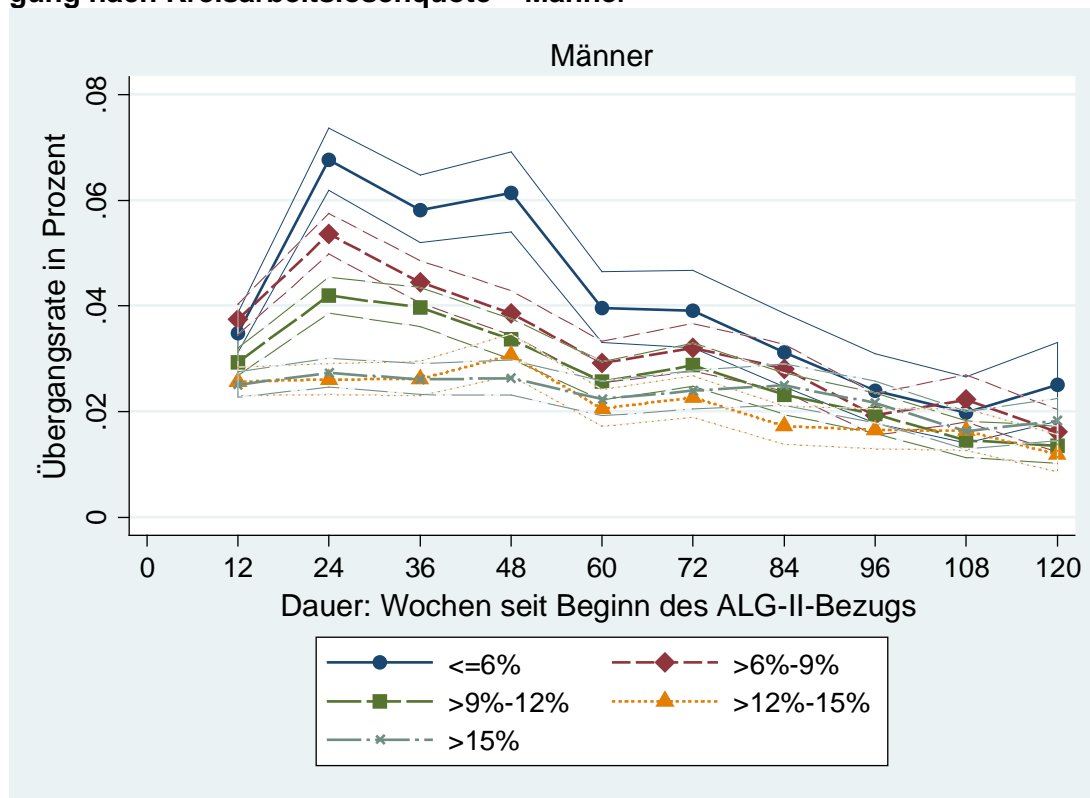
Tabelle A2**Personen, die aufgrund von Meldeversäumnissen sanktioniert wurden – Anteile unterschiedlicher Personengruppen¹⁾**

Anteil der Personen in %	Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamt
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	
Alter					
unter 25 Jahren	35,7	41,7	47,3	55,4	41,1
25 bis 34 Jahre	32,1	24,7	30,6	22,5	29,1
35 bis 49 Jahre	25,7	25,9	17,9	16,9	23,5
50 bis 64 Jahre	6,5	7,7	4,3	5,2	6,3
Nationalität					
Deutsche	77,8	76,0	89,6	87,4	80,4
Ausländer	22,2	24,0	10,4	12,7	19,6
Schulabschluss					
kein Schulabschluss	23,0	22,1	21,8	18,5	22,2
Hauptschulabschluss, mittlere Reife	67,8	68,1	68,3	70,2	68,2
Fachhochschulreife/Abitur	9,2	9,8	9,9	11,3	9,7
Berufsausbildung					
keine abgeschlossene Ausbildung	54,6	56,8	43,3	43,4	52,1
(außer-) betriebliche Berufsausbildung	42,3	39,5	52,9	51,8	44,4
Fachhochschule/Universität	3,1	3,8	3,9	4,8	3,6
Schwerbehinderung					
nein	98,6	98,7	98,7	98,8	98,7
ja	1,4	1,3	1,3	1,2	1,4
Familienstellung					
alleinstehend	75,3	49,9	84,6	60,2	69,3
alleinerziehend, jüngstes Kind \geq 3 Jahre	0,7	15,0	0,5	11,2	5,2
alleinerziehend, jüngstes Kind $<$ 3 Jahre	0,0	4,0	0,1	4,4	1,4
kinderloses Paar	9,5	14,8	6,8	12,8	10,6
Paar mit jüngstem Kind \geq 3 Jahre	7,2	10,4	3,8	6,1	7,3
Paar mit jüngstem Kind $<$ 3 Jahre	6,6	3,5	3,7	3,6	5,0
keine eindeutige Zuordnung	0,7	2,5	0,5	1,7	1,2
Gesamtzahl Personen	26.611	14.490	10.835	4.647	56.583

¹⁾ Es wurden nur Sanktionen innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug betrachtet.
Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Abbildung A1a

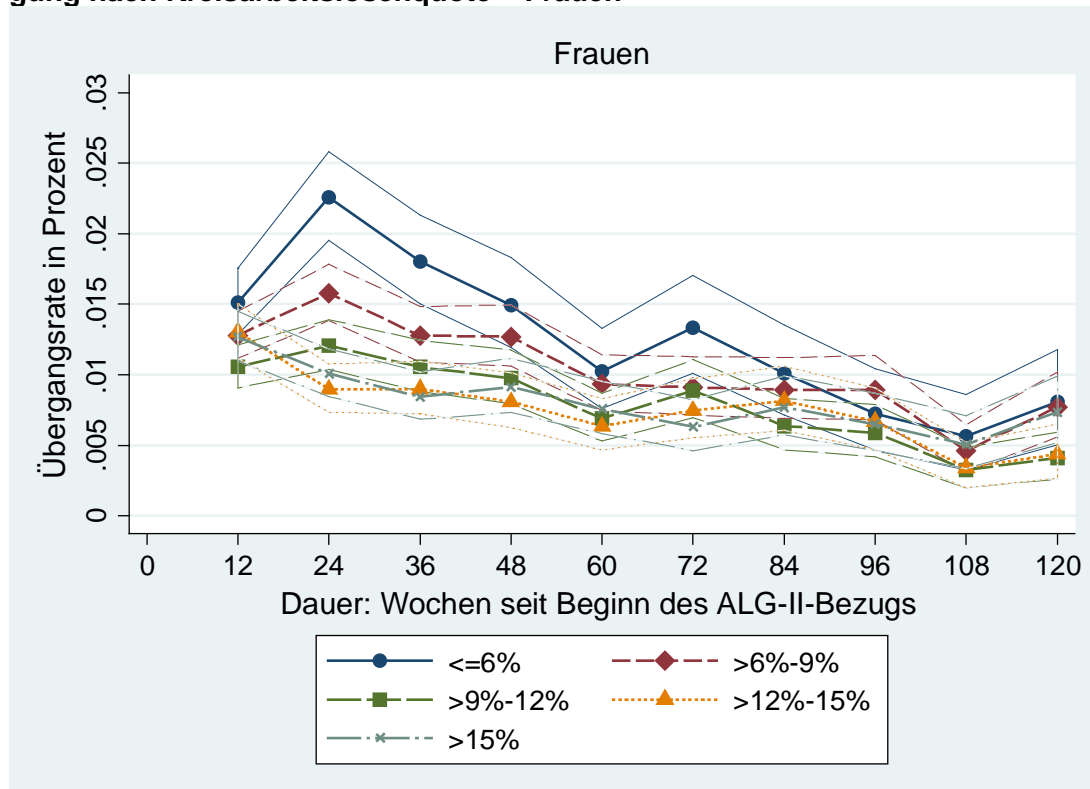
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder Verweigerung der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung nach Kreisarbeitslosenquote – Männer



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

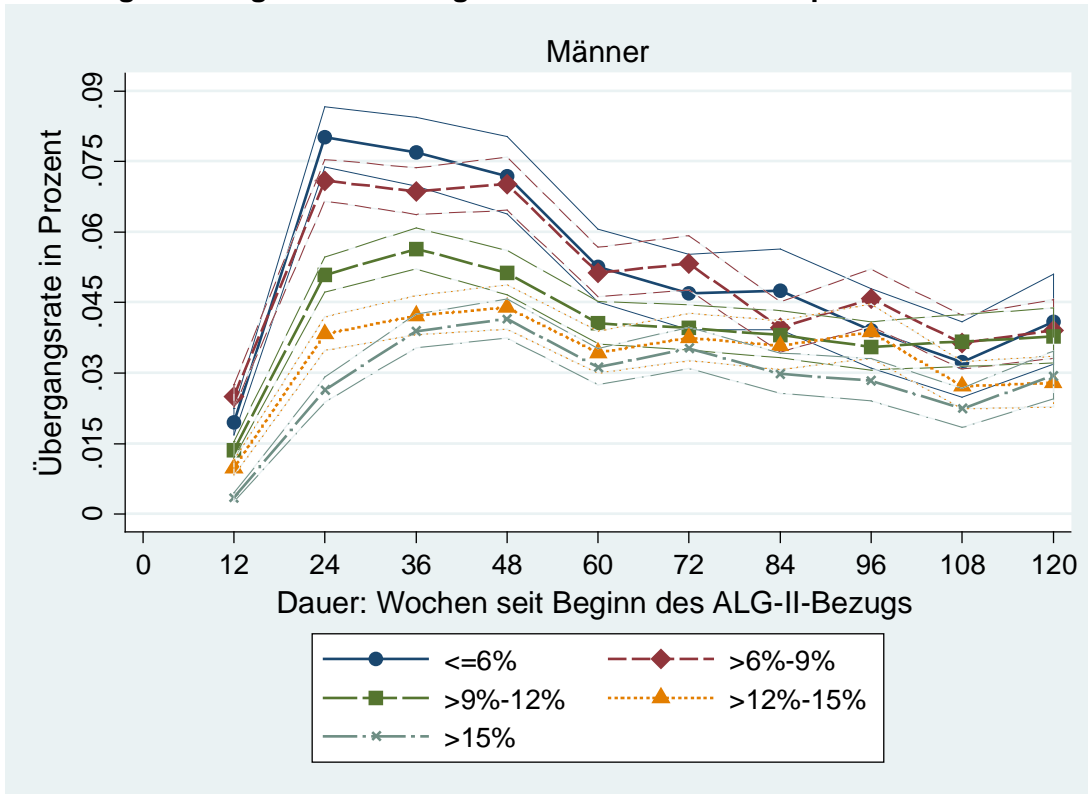
Abbildung A1b

Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Ablehnung oder Verweigerung der Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung nach Kreisarbeitslosenquote – Frauen



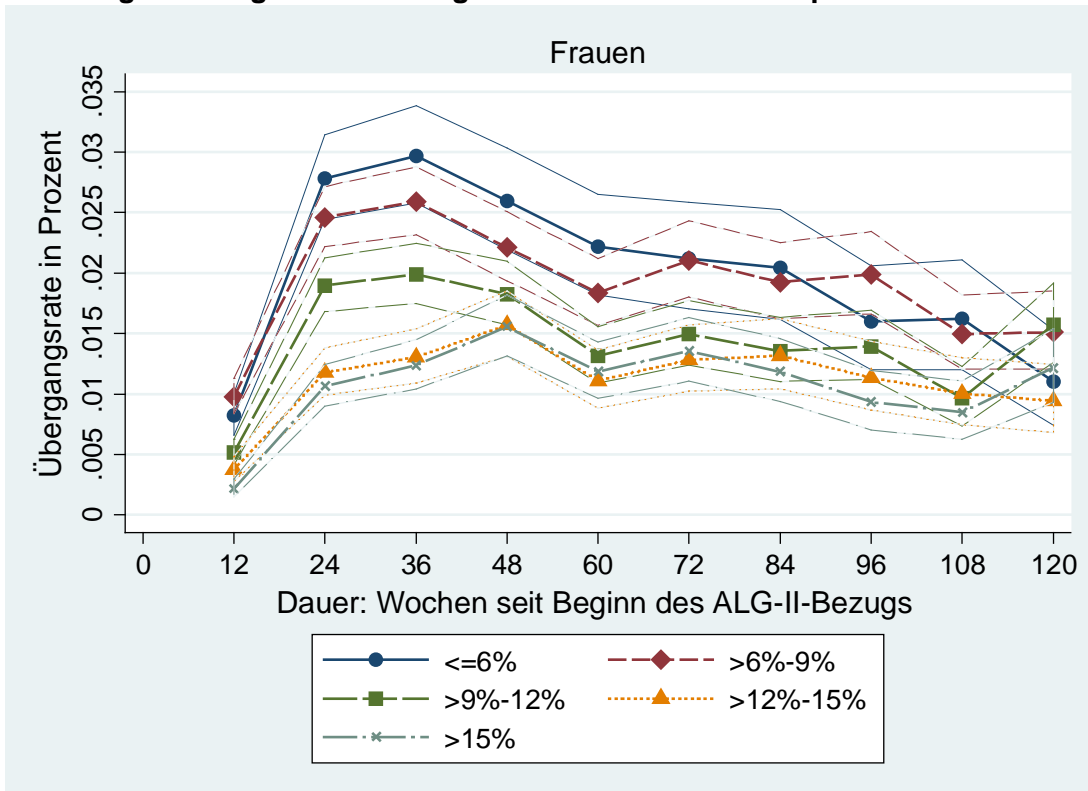
Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Abbildung A2a
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung oder Verstößen gegen eine Eingliederungsvereinbarung nach Kreisarbeitslosenquote – Männer



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

Abbildung A2b
Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion aufgrund einer Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung oder Verstößen gegen eine Eingliederungsvereinbarung nach Kreisarbeitslosenquote – Frauen



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien, Leistungshistorik Grundsicherung, eigene Berechnungen

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2012	Koch, S. Fertig, M.	Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter München	01/12
2/2012	Steinke, J., Koch, S., Kupka, P., Osiander, C., Dony, E., Güttler, D., Hesse, C., Knapp, B.	Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik	02/12
3/2012	Zapf, I.	Flexibilität am Arbeitsmarkt durch Überstunden und Arbeitszeitkonten	2/12
4/2012	Bleninger, P. Kettner, A. Pausch, S. Szameitat, J.	Können offene Stellen als Vorlaufindikator für Neueinstellungen dienen?	3/12
5/2012	Bartelheimer, P. Henke, J. Kotlenga, S. Pagels, N. Schelkle, B.	Es lässt sich mit allen arbeiten“ – Qualitative Evaluation der neuen Arbeitsmarktdienstleistung PRIMUS im SGB II	3/12
6/2012	Doerr, A. Kruppe, T.	Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsverwaltung	4/12
7/2012	Klinger, S. Spitznagel, E. Alatalo, J. Berglind, K. Gustavsson, H. Kure, H. Nio, I. Salmins, J. Skuja, V. Sorbo, J.	The labour markets in Finland, Germany, Latvia, Norway, and Sweden 2006 – 2010 Developments and challenges for the future	4/12
8/2012	Dietz, M. Kettner, A. Kubis, A. Leber, U. Müller, A. Stegmaier, J.	Unvollkommene Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt	6/12
9/2012	Werner, D. Ramos Lobato, P. Dietz, M.	Evaluation der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung	7/12
10/2012	Hohmeyer, K. Kopf, E. Fiebig, M. Grüttner, M.	Pflegertätigkeiten von Personen in Haushalten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug Eine deskriptive Betrachtung	7/12

Stand: 12.07.2012

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 11/2012

Herausgeber

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

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Gertrud Steele

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb1112.pdf>

Rückfragen zum Inhalt an:

Dr. Joachim Wolff
Telefon 0911.179 1248
E-Mail joachim.wolff@iab.de

Andreas Moczall
Telefon 0911.179 3066
E-Mail andreas.moczall@iab.de