

IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

23|2024

In aller Kürze

- Auf Basis administrativer Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit werden Sanktionen im ersten Halbjahr 2018 und die dabei zu beobachtende Ereignisabfolge analysiert. Einer Leistungsminde- rung in der Grundsicherung – früher Sanktion genannt – geht ein Sankti- onsereignis, das die Leistungsmin- derung begründet, und dessen Feststellung durch die Fachkraft im Jobcenter voraus.
- Zwischen Sanktionsereignissen, Feststellung einer Sanktion und dem Beginn des angesetzten Lei- stungsminde- rungszeitraums vergeht einige Zeit. Diese Zeitdauer variiert stark zwischen den sanktionierten Personen. Nicht auf alle festgestell- ten Sanktionsereignisse folgt eine vollständig umgesetzte, tatsächli- che Leistungsminde- rung.
- Es zeigt sich eine erhebliche Dynamik in der Sanktionierung, im Leistungsbezug und in der Beschäftigung bei Personen mit Sanktionsereignis. Fast zwei Drittel von ihnen weisen innerhalb der nächsten 12 Monate mindestens ein weiteres Sanktionsereignis auf. Ein Jahr nach dem betrachteten Sanktionsereignis sind 27 Prozent der betroffenen Personen sozial- versicherungspflichtig oder gering- fähig beschäftigt, darunter 12 Pro- zent ohne Leistungsbezug. Weitere 12 Prozent haben den Leistungsbe- zug verlassen, ohne eine Beschäfti- gung aufgenommen zu haben.

Hohe Dynamik bei Leistungsminderungen in der Grundsicherung

Was passiert nach einem Sanktionsereignis?

von Bernd Fitzenberger, Julia Schmidtke und Leonie Wicht

Sanktionen in der Grundsicherung spiel- ten vor dem Urteil des Bundesverfas- sungsgerichts im November 2019 eine weitaus größere Rolle als derzeit. Im Fo- kus bisheriger Untersuchungen standen umgesetzte Sanktionen, das heißt tat- sächlich erfolgte Leistungsminderungen. Ihnen geht ein die Sanktion begründen- des Ereignis (Sanktionsereignis) und die formale Feststellung einer Sanktion, wel- che zu einer Leistungsminde- rung führt, voraus. Auf Basis administrativer Daten der BA-Statistik beschreibt der Kurzbe- richt die zeitliche Abfolge nach Sankti- onsereignissen im ersten Halbjahr 2018.

Sanktionen sollen den Anreiz zur Mitwir- kung der Leistungsberechtigten in der Grundsicherung stärken, mit dem Ziel, den Leistungsbezug zu beenden. Lei- stungsminderungen – wie inzwischen die Sanktionen im Bürgergeld heißen – wer- den seit dem Urteil des Bundesverfas- sungsgerichts im November 2019 deut-

lich seltener und in geringerer Höhe ausgesprochen. Dass dies den Anreiz zur Arbeitsaufnahme schwächt, wird in der aktuellen politischen Debatte zum Bürgergeld oft kritisiert und mit der Forderung verbunden, wieder vermehrt und stärker zu sanktionieren. Einzelne Verschärfungen sind von der Politik in der jüngeren Zeit vorgenommen worden. Die tatsächliche Leistungsminderungs- quote – das heißt der durchschnittliche

Prof. Dr. Ulrich Walwei – Vizedirektor des IAB – geht zum Jahresende 2024 in den Ruhestand. Ebenso wie die Intention bei diesem Kurzbericht, ist und war es Ulrich Walwei immer ein Anliegen, durch sachliche und faktenbasierte Analysen einen Beitrag zur evidenzbasierten Politikbera- tung zu leisten.

Bernd Fitzenberger widmet Ulrich Walwei diesen Kurzbericht und dankt ihm für die herausragenden Verdienste für das IAB und für die hervorragende, angenehme und immer konstruktive Zusammenarbeit in der Institutsleitung.

Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, deren Leistungen in einem Monat gekürzt wurden – lag 2019 bei 3,1 Prozent. Sie ging 2022 auf 0,9 Prozent, 2023 auf 0,5 Prozent zurück (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2024). In den Zahlen spiegeln sich neben dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch Effekte der Coronakrise, des Sanktionsmoratoriums von 2022 und der Bürgergeldeinführung 2023 wider. Im ersten Quartal 2024 nahm die Leistungsminderungsquote gegenüber dem Vorjahresquartal wieder zu (0,6 % vs. 0,3 %) (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2024).

Forschungsergebnisse des IAB zu den frühen 2010er Jahren zeigen, dass eine erste Leistungsminderung einen etwas schnelleren Eintritt in Beschäftigung bewirkt (van den Berg et al. 2022; Wolf 2024a). Wolf zufolge führte eine tatsächlich

umgesetzte Leistungsminderung wegen einer Pflichtverletzung (vgl. Infobox 1) in den ersten drei Monaten nach dem Beginn des Leistungsminderungszeitraums zu einer Erhöhung der Beschäftigungsquote um 1,4 Prozentpunkte (bzw. 16 %) für Männer und um 1,3 Prozentpunkte (bzw. 21 %) für Frauen. Allerdings ist dieser Beschäftigungseffekt nicht nachhaltig: Nach gut 12 Monaten für Männer und nach gut 24 Monaten für Frauen ist kein positiver Beschäftigungseffekt mehr nachweisbar; in einem Teil der Fälle verlassen Sanktionierte die Grundsicherung, ohne eine Beschäftigung aufzunehmen (van den Berg et al. 2022). Weiter zeigt sich ein Ex-ante-Effekt von Sanktionen dahingehend, dass mit zunehmender Sanktionswahrscheinlichkeit auch die Übergangsrate in Beschäftigung bei nicht selbst sanktionierten Leistungsberechtigten steigt (Wolf 2024b).

Für die Umsetzung einer Leistungsminderung muss zunächst ein die Sanktion begründendes Ereignis (Sanktionsereignis) vorliegen. Darauf folgt die formale Feststellung einer Sanktion durch die Fachkraft im Jobcenter und (mit zeitlichem Abstand) die Phase der Leistungsminderung, sofern weiterhin Anspruch auf Leistungen in der Grundsicherung besteht. Zwischen Sanktionsereignis und Leistungsminderung liegt häufig ein Zeitraum von mehreren Monaten, da der Prozess unter anderem vorsieht, dass sich Leistungsbeziehende zu den Umständen äußern können. Es gibt mehrere Gründe, warum Leistungen trotz erfolgter Feststellung einer Sanktion nicht zwangsläufig gemindert werden. Beispielsweise ist es möglich, dass der oder die Leistungsberechtigte die Grundsicherung infolge einer Beschäftigungsaufnahme verlässt oder der Leistungsanspruch für die Bedarfsgemeinschaft erlischt.

Um das Sanktionsgeschehen genauer zu erfassen, wird im Folgenden die Abfolge der Ereignisse nach einem Sanktionsereignis in den Blick genommen. Dies ermöglichen Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, die in der Vergangenheit erschlossen wurden (vgl. Infobox 2 auf Seite 7 sowie Schmidtke 2023 und Wolff/Moczall 2012).

Leistungsminderungen werden aus unterschiedlichen Gründen ausgesprochen – in der Mehrzahl wegen Meldeversäumnissen, sprich: Leistungsberechtigte halten Termine im Jobcenter oder zu

1

Sanktionsregelungen in der Grundsicherung im Jahr 2018

Die in diesem Kurzbericht dargestellten Befunde beziehen sich auf Personen, die im ersten Halbjahr 2018 mindestens ein Sanktionsereignis aufweisen. Damit ist sichergestellt, dass nur solche Sanktionshistorien analysiert werden, auf die das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2019 noch keinen Einfluss hatte. Im Folgenden werden die 2018 geltenden Regelungen skizziert.

Grundsätzlich wurde zwischen zwei Arten von Sanktionen – aufgrund von Meldeversäumnissen und aufgrund von Pflichtverletzungen – unterschieden. Ein Meldeversäumnis liegt vor, wenn eine leistungsbeziehende Person ohne guten Grund nicht zu vereinbarten Terminen im Jobcenter oder für ärztliche Untersuchungen erscheint. 2018 führte ein Meldeversäumnis zu einer Kürzung in Höhe von 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate. Eine Pflichtverletzung liegt hingegen beispielsweise vor, wenn eine leistungsbeziehende Person sich weigert, eine zumutbare Arbeit fortzusetzen oder aufzunehmen oder eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme abbricht. In diesem Fall wurde der maßgebende Regelbedarf zunächst um 30 Prozent gekürzt, bei einer weiteren Pflichtverletzung innerhalb von einem Jahr um 60 Prozent (auch als erste wiederholte Pflichtverletzung bezeichnet). Bei jeder weiteren Pflichtverletzung innerhalb von einem Jahr wurden die Leistungen vollständig ausgesetzt, inklusive der Kosten für die Unterkunft. Strengere Regeln galten für Leistungsbeziehende unter 25 Jahren. In diesem Fall wurden die Leistungen bereits mit der ersten Pflichtverletzung auf die Kosten der Unterkunft beschränkt und entfielen vollständig bei jeder zusätzlichen Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres. Bei Pflichtverletzungen war die Dauer der Leistungsminderung auch auf drei Monate festgesetzt, in Ausnahmefällen konnte diese jedoch verkürzt werden.

Die Umsetzung einer Sanktion erfolgt in mehreren Schritten: Zunächst muss die Fachkraft im Jobcenter auf ein sanktionsbegründendes Ereignis, beispielsweise das Nichterscheinen zu einem Termin, aufmerksam werden. Die leistungsbeziehende Person wird daraufhin schriftlich über die anstehende Sanktionierung informiert und erhält die Möglichkeit, einen wichtigen Grund für ihr Verhalten vorzubringen. Geschieht dies nicht oder ist der dargestellte Grund nicht ausreichend, wird die Sanktion formal festgestellt und die Person entsprechend informiert. Die zuständige Fachkraft hat jedoch diskretionären Spielraum: So kann von der Sanktionierung abgesehen werden, um beispielsweise das Vertrauensverhältnis nicht zu belasten. Die Leistungsminderung beginnt mit dem Kalenderersten des Monats, der auf die formale Feststellung folgt. Das Feststellen einer Sanktion ist nur innerhalb von sechs Monaten ab dem sanktionsbegründenden Ereignis zulässig.

ärztlichen Untersuchungen nicht ein. 2019 wurden 78 Prozent der Leistungsminderungen deswegen ausgesprochen. Nur 10,3 Prozent betrafen die Weigerung, eine Arbeit oder eine aktivierende Maßnahme aufzunehmen oder fortzusetzen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2024). 2021 betrug der Anteil der Meldeversäumnisse nur noch 52,4 Prozent – vermutlich aufgrund der Situation während der Coronakrise. Im ersten Quartal 2024 stieg der Anteil der Meldeversäumnisse auf 86 Prozent an.

Dieser Bericht betrachtet Sanktionsereignisse im ersten Halbjahr 2018 sowie die weitere Abfolge von Ereignissen innerhalb der nächsten 12 Monate. Somit liegt der Fokus auf einem Zeitraum vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im November 2019.

Meldeversäumnisse dominieren bei Gründen für Sanktionsereignisse

Die Gesamtzahl der Sanktionsereignisse in der Stichprobe ging zwischen 2016 und 2018 leicht von 163.000 auf 157.000 und 2019 stärker auf 121.000 zurück (vgl. Tabelle T1). In allen vier Jahren lag der Anteil der Meldeversäumnisse an den Sanktionsereignissen in der Stichprobe bei 79 bis 81 Prozent. Im ersten Halbjahr 2018 wurden in der Stichprobe 80.750 Sanktionsereignisse verzeichnet, der Anteil der Meldeversäumnisse lag bei 79 Prozent.

Nach weiterer Datenaufbereitung verbleiben 38.290 erste Sanktionsereignisse im ersten Halbjahr 2018, wobei der Anteil der Meldeversäumnisse etwas niedriger bei 76 Prozent liegt (vgl. Tabelle T2). Für 98 Prozent dieser Sanktionsereignisse wurde bei ihrer Feststellung eine Leistungsminderung von drei Monaten festgelegt, für die restlichen Ereignisse eine Leistungsminderung für einen oder zwei Monate. Die festgelegte Leistungsminderung entspricht jedoch nicht in allen Fällen der tatsächlich umsetzbaren Dauer der Leistungsminderung.

Zeitlicher Abstand zwischen Sanktionsereignis, Feststellung und geplantem Beginn der Leistungsminderung

Die zeitliche Abfolge zwischen Sanktionsereignis und Leistungsminderung in der Grundsicherung wurde erstmalig von Wolff und Moczall (IAB-Forschungsbericht 11/2012) untersucht. In ihrer Analyse betrachten sie die erste Sanktion nach Eintritt in den Leistungsbezug über einen längeren Zeitraum hinweg und zeigen, dass für diese Stichprobendefinition der Median der Dauer zwischen Sanktionsereignis und Beginn der Leistungsminderung bei Meldeversäumnissen bei 43 Tagen und bei schwerwiegenden Gründen bei 53 Tagen lag.

Für unsere Stichprobe ergeben sich vergleichbare, jedoch etwas längere Zeitdauern (vgl. Tabelle T3 auf Seite 4). Offen ist jedoch, ob diese Verlängerung Änderungen in der administrativen Dokumentation oder sonstigen Verhaltensänderungen der Fachkräf-

T1

Sanktionsereignisse in der Stichprobe in den Jahren 2016 bis 2019

Absolute Werte und Anteile in Prozent

	2016		2017		2018		2019	
	N	Anteil	N	Anteil	N	Anteil	N	Anteil
Meldeversäumnisse	129.050	79,2	132.738	79,7	124.076	79,2	97.674	81,0
Erste Pflichtverletzung	25.613	15,7	25.509	15,3	24.367	15,6	17.691	14,7
Weitere Pflichtverletzung	8.298	5,1	8.409	5,1	8.217	5,2	4.830	4,0
Sanktionen insgesamt	162.963	100,0	166.659	100,0	156.668	100,0	120.544	100,0

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt die Anzahl und Anteile der Sanktionsereignisse für die Stichprobe getrennt nach Jahr und Sanktionsgrund. Eine erste Pflichtverletzung liegt vor, wenn der Beginn des letzten Minderungszeitraums länger als ein Jahr zurückliegt oder zuvor noch keine Sanktionierung aufgrund einer Pflichtverletzung vorlag. Eine weitere Pflichtverletzung liegt vor, wenn der Beginn des Leistungsminderungszeitraums einer vorherigen Pflichtverletzung nicht länger als ein Jahr zurückliegt. Differenzen zu 100 Prozent aufgrund von Rundungen. Quelle: Daten des DWH der Bundesagentur für Arbeit. © IAB

T2

Sanktionsgründe des ersten Sanktionsereignisses

im ersten Halbjahr 2018, absolute Werte und Anteile in Prozent

	N	Anteil
Meldeversäumnis	28.969	75,7
Erste Pflichtverletzung	7.621	19,9
Weitere Pflichtverletzung	1.700	4,4
Sanktionen insgesamt	38.290	100,0

Quelle: Daten des DWH der Bundesagentur für Arbeit. © IAB

te in den Jobcentern geschuldet sind, oder ob sich die Natur der Sanktionsereignisse verändert hat. Wir berücksichtigen nur Sanktionsereignisse, bei denen zwischen Ereignis- und Feststelldatum mindestens ein Tag und nicht mehr als 180 Tage liegen, wobei das Feststellen einer Sanktion im SGB II innerhalb von sechs Monaten nach dem sanktionsbegründenden Ereignis zulässig ist. Der Median der Zeitdauer (50. Perzentil) – das heißt der Wert, der von maximal 50 Prozent aller Ereignisse über- und unterschritten wird – zwischen Ereignis und Feststellung liegt bei 36 Tagen, zwischen Ereignis und geplantem Beginn der Leistungsminderung bei 58 Tagen.

Allerdings bestehen sehr große Unterschiede in den zeitlichen Abständen. Einerseits dauert bei 20 Prozent der Sanktionsereignisse (20. Perzentil) die Zeit bis zur Feststellung nur maximal 22 Tage und die Zeit bis zum angesetzten Beginn der Leistungsminderung nur maximal 43 Tage. Andererseits beträgt für 20 Prozent der Sanktionsereignisse (80. Perzentil) die Zeit bis zur Feststellung

sogar mindestens 64 Tage und die Zeit bis zum geplanten Beginn der Leistungsminderung sogar mindestens 87 Tage.

Bei den stärker sanktionierten Pflichtverletzungen sind die zeitlichen Dauern etwas größer als bei Meldeversäumnissen. Dies könnte damit zusammenhängen, dass die rechtssichere Feststellung einer Pflichtverletzung typischerweise mehr Zeit in Anspruch nimmt und mit einem höheren Aufwand für das Jobcenter verbunden ist.

Auf fast zwei Drittel der Sanktionsereignisse folgte innerhalb von zwölf Monaten ein erneutes Sanktionsereignis

Auf 24.759 – sprich: 65 Prozent – der 38.290 ersten Sanktionsereignisse im ersten Halbjahr 2018 folgte mindestens ein weiteres Sanktionsereignis innerhalb von 12 Monaten. Der Median der Zeitdauer bis zum nächsten Sanktionsereignis beträgt nur 32 Tage (vgl. Tabelle T4). Auch hier ist eine starke Variation festzustellen: Liegt einerseits für 20 Prozent der Fälle (20. Perzentil) die Zeitdauer nur bei maximal 13 Tagen, beträgt sie andererseits für 20 Prozent der Fälle (80. Perzentil) sogar mindestens 119 Tage.

In 20.849 Fällen – sprich: 84 Prozent aller ersten Sanktionsereignisse im ersten Halbjahr 2018, auf die innerhalb von 12 Monaten ein zweites Sanktionsereignis folgte – ist ein Meldeversäumnis der Grund für das zweite Sanktionsereignis. Der Median der Zeitdauer bis zum nächsten Sanktionsereignis beträgt im Falle eines Meldeversäumnisses 29 Tage; ebenfalls zeigt sich eine starke Variation mit 13 Tagen für das 20. Perzentil und 106 Tagen für das 80. Perzentil.

In 3.910 Fällen – sprich: 16 Prozent aller ersten Sanktionsereignisse im ersten Halbjahr 2018, auf die innerhalb von 12 Monaten ein zweites Sanktionsereignis folgte – ist eine Pflichtverletzung der Grund für das zweite Sanktionsereignis. Der Median der Zeitdauer bis zum nächsten Sanktionsereignis beträgt im Falle einer Pflichtverletzung 62 Tage; auch hier liegt eine starke Variation mit maximal 18 Tagen für die einen 20 Prozent (20. Perzentil) und mit mindestens 170 Tagen für die anderen 20 Prozent (80. Perzentil) vor. Bis zum nächsten Sanktionsereignis dauert es somit deutlich länger,

T3

Dauer zwischen einzelnen Schritten im Sanktionsprozess

im ersten Halbjahr 2018, in Tagen

Zeitdauer nach Perzentil der zeitlichen Abstände	20. Perzentil	50. Perzentil (Median)	80. Perzentil
Ereignis bis Feststellung	22	36	64
Feststellung bis Beginn der Leistungsminderung	13	21	30
Ereignis bis Beginn der Leistungsminderung	43	58	87

Lesebeispiel: Für 20 Prozent (20. Perzentil) der Sanktionsereignisse beträgt der zeitliche Abstand zwischen Ereignis und Feststellung maximal 22 Tage.

Quelle: Daten des DWH der Bundesagentur für Arbeit. © IAB

T4

Dauer bis zum nächsten Sanktionsereignis

im ersten Halbjahr 2018, in Tagen

Zeitdauer nach Perzentil der zeitlichen Abstände	20. Perzentil	50. Perzentil (Median)	80. Perzentil
Tage bis zum nächsten ...			
... Sanktionsereignis	13	32	119
... Meldeversäumnisereignis	13	29	106
... Pflichtverletzungsereignis	18	62	170
Tage ab ... bis zum nächsten Sanktionsereignis			
... Meldeversäumnisereignis ...	13	28	103
... Pflichtverletzungsereignis ...	21	64	170

Anmerkung: Abstände werden nur für Personen mit einem weiteren Sanktionsereignis innerhalb der nächsten 12 Monate berechnet.

Quelle: Daten des DWH der Bundesagentur für Arbeit. © IAB

wenn es sich um eine Pflichtverletzung handelt als um ein Meldeversäumnis.

Falls das erste Sanktionsereignis ein Meldeversäumnis ist, beträgt der Abstand bis zum nächsten Ereignis im Median 28 Tage. Im Falle einer Pflichtverletzung ist der Abstand zum nächsten Ereignis mit 64 Tagen erheblich länger. Eine Erklärung für den Unterschied könnte sein, dass die Gründe für ein Meldeversäumnis über einen längeren Zeitraum vorliegen können und deshalb weitere Meldeversäumnisse nach sich ziehen können, die wiederum leicht festzustellen sind. Dies lässt sich im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht eindeutig klären.

Bei vielen Personen mit einem Sanktionsereignis schließen sich weitere Sanktionsereignisse innerhalb von 12 Monaten an (vgl. Abbildung A1). Bei 20 Prozent der Fälle mit erstem Sanktionsereignis im ersten Halbjahr 2018 folgt genau ein zweites Sanktionsereignis innerhalb von 12 Monaten; bei 35 Prozent bleibt es bei dem Sanktionsereignis in diesem Zeitraum. Multiple Sanktionsereignisse (zwei und mehr Sanktionen) innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums sind demnach nicht selten. Zur Einordnung dieser großen Prozentsätze ist jedoch an dieser Stelle daran zu erinnern, dass insgesamt nur ein geringer Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten überhaupt sanktioniert wird, der Anteil an leistungsberechtigten Personen mit mehr als einer Sanktion pro Jahr fällt somit nochmal geringer aus.

Nicht alle Sanktionen führen zu vollständig umgesetzten Minderungszeiträumen

Von den 38.290 betrachteten Sanktionsereignissen wurde in 7.715 Fällen (20 %) der angesetzte Minderungszeitraum nicht vollständig umgesetzt, sprich: es kommt in weniger als den ursprünglich geplanten drei Monaten tatsächlich zu einer Leistungsminderung (vgl. Tabelle T5). Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Betroffenen bereits zwischen Sanktionsereignis und Minderungszeitraum den Leistungsbezug verlassen, etwa weil sie eine Beschäftigung aufnehmen. Kehrt die Person jedoch während des Minderungszeitraums wieder in den Leistungsbezug zurück, tritt die Leis-

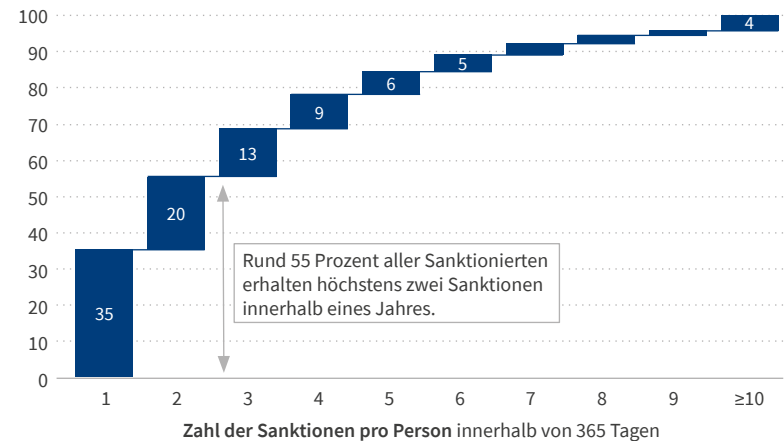
tungsminderung für den verbleibenden Zeitraum erneut in Kraft.

Tatsächlich kommt in es 2.885 Fällen (8 % aller betrachteten Sanktionsereignisse, 37 % der Sanktionsereignisse mit nicht vollständig umgesetzten Leistungsminderungen) in keinem der drei

A1

Sanktionsereignisse pro Person innerhalb von 365 Tagen nach dem ersten Sanktionsereignis im ersten Halbjahr 2018

Anteile in Prozent



Quelle: Daten des DWH der Bundesagentur für Arbeit. © IAB

T5

Zeitraum der Nichtumsetzung der Leistungsminderung für den angesetzten Minderungszeitraum

Anzahl und Anteile in Prozent der Sanktionen, bei denen die geplante Dauer der Leistungsminderung (Minderungszeitraum) nicht vollständig umgesetzt wurde

Betroffene Monate, in welchen die Leistungen nicht gemindert wurden (nicht vollständige Umsetzbarkeit der Leistungsminderungsperiode)	Sanktionen	Anteil ¹⁾
Monate ohne Leistungsminderung, festgelegte Sanktionsdauer drei Monate		
1. Monat	389	5
2. Monat	267	3
3. Monat (Leistungsminderung nur im 1. und 2. Monat)	1.796	23
1. und 2. Monat	239	3
2. und 3. Monat (Leistungsminderung nur im 1. Monat)	1.857	24
1. und 3. Monat	24	0
1., 2. und 3. Monat (ohne Leistungsminderung)	2.885	37
Monate ohne Leistungsminderung, Sanktionsdauer unter drei Monaten	258	3
Anzahl betroffener Sanktionen	7.715	–
Anteil an allen Sanktionsereignissen²⁾	–	20

¹⁾ Die Spalte weist die zugehörigen Anteile an allen 7.715 Sanktionsereignissen aus, die nicht vollständig umgesetzt wurden.

²⁾ Die Zeile gibt den Anteil der Sanktionsereignisse an, die nicht vollständig umgesetzt wurden, an allen insgesamt betrachteten 38.290 Sanktionsereignissen. Jede Sanktion wird nur einmal berücksichtigt.

Anmerkung: Die Tabelle stellt für Sanktionen, bei denen der geplante Minderungszeitraum nicht vollständig umgesetzt wurde, dar, in welchen Monaten die Leistungen nicht gemindert wurden.

Lesebeispiel: Bei 239 Sanktionen betrug der angesetzte Minderungszeitraum drei Monate, aber die Sanktionen wurden nur im 1. und 2. Monat umgesetzt. Dies sind 3 Prozent aller nicht vollständig umgesetzten Leistungsminderungsperioden.

Daten: Daten des DWH der Bundesagentur für Arbeit, Leistungsstatistik SGB II. © IAB

Monate zu einer Leistungsminderung (1., 2. und 3. Monat ohne Leistungsminderung). Jedoch sind auch andere Kombinationen möglich. Quantitativ am bedeutsamsten sind die 1.857 Fälle (5 % aller betrachteten Sanktionsereignisse), bei denen die Leistungsminderungen nur im 1. Monat (2. und 3. Monat ohne Leistungsminderung) und die 1.796 Fälle (5 % aller betrachteten Sanktionsereignisse), bei denen Leistungsminderungen nur im 1. und 2. Monat (3. Monat ohne Leistungsminderung) umgesetzt werden können. Letzteres dürfte damit zusammenhängen, dass die sanktionierte Person während des Leistungsminderungszeitraums den Leistungsbezug verlässt. Die Zahlen verdeutlichen, dass ein nennenswerter Anteil der Leistungsminderungen nicht vollständig umgesetzt werden.

Leistungsbezug und Erwerbsstatus nach dem Sanktionsereignis

Abbildung A2 stellt den Leistungsbezug und Erwerbsstatus 12 Monate vor und nach dem Sanktionsereignis dar; ausgewiesen ist der Verlauf der Anteile von vier Zuständen: (i) Leistungsbezug ohne Beschäftigung, (ii) Leistungsbezug mit paralleler Beschäftigung (Aufstockende), (iii) Beschäftigung ohne Leistungsbezug und (iv) weder Leistungsbezug noch Beschäftigung (dies kann

beispielsweise auch Selbstständigkeit oder Übergänge in Rente bedeuten).

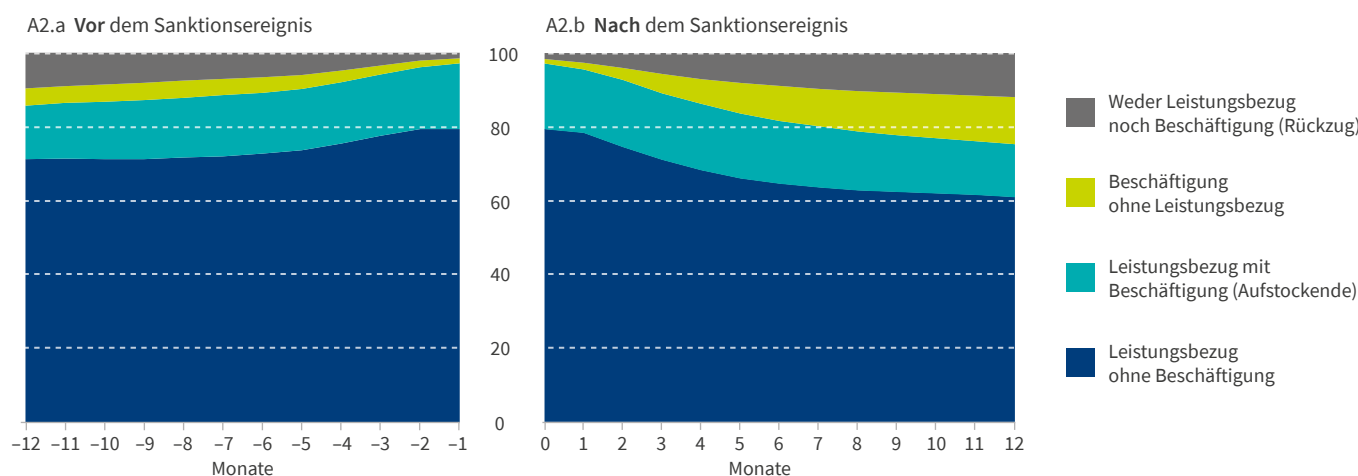
Zunächst betrachten wir die Verläufe nach dem Sanktionsereignis (vgl. Abbildung A2.b). Schon im 1. Monat verlassen 3 Prozent der Personen mit Sanktionsereignis den Leistungsbezug (2 % sind weder in Beschäftigung noch im Leistungsbezug; 1 Prozent sind in Beschäftigung ohne Leistungsbezug). Weiter sind 79 Prozent im Leistungsbezug ohne Beschäftigung und 18 Prozent im Leistungsbezug mit Beschäftigung. Im Zeitverlauf sinkt der Anteil der Personen im Leistungsbezug ohne Beschäftigung; die Anteile der Personen in Beschäftigung ohne Leistungsbezug und im Rückzug steigen stetig und nahezu parallel an. Nach sechs Monaten sind 8 Prozent in Beschäftigung ohne Leistungsbezug und 8 Prozent sind weder im Leistungsbezug noch in Beschäftigung (Rückzug). Nach 12 Monaten betragen die Anteile dieser beiden Zustände jeweils 12 Prozent, der Anteil derer im Leistungsbezug ohne Beschäftigung nur noch 61 Prozent und der Anteil derer im Leistungsbezug mit Beschäftigung nur noch 15 Prozent.

Da Sanktionen während des angesetzten Leistungsminderungszeitraums wirksam werden, ist auch ein Blick auf den Erwerbsstatus während dieses Zeitraums sinnvoll (vgl. Tabelle T6 auf Seite 7). Während des 1. Monats des geplanten Leis-

A2

Status in den 12 Monaten vor und nach dem jeweils ersten Sanktionsereignis im ersten Halbjahr 2018

Anteile in Prozent



Anmerkungen: Teilnahmen an einer Maßnahme sowie der Bezug von Arbeitslosengeld I oder von Grundsicherung sind dem Zustand „Leistungsbezug“ zugeordnet. Für eine Zuordnung zu den Zuständen „Beschäftigung“ und „Leistungsbezug“ ist es ausreichend, wenn eine Person mindestens einen Tag im jeweiligen Monat in diesen verbringt. Die Kombination „Weder Beschäftigung noch Leistungsbezug“ wird dementsprechend nur dann zugewiesen, wenn die Person den ganzen Monat über weder in Beschäftigung noch im Leistungsbezug ist.

Quelle: Daten des DWH der Bundesagentur für Arbeit, Leistungsstatistik SGB II, Integrierte Erwerbsbiografien. © IAB

tungsminderungszeitraums sind 73 Prozent aller Sanktionierten weiter im Leistungsbezug und nicht beschäftigt, 18 Prozent sind im Leistungsbezug und beschäftigt (Aufstockende). 4 Prozent sind beschäftigt ohne Leistungsbezug und 5 Prozent sind weder im Leistungsbezug noch beschäftigt. Der Anteil im Leistungsbezug ohne Beschäftigung sinkt bis zum 3. Monat auf 67 Prozent; die Anteile für Beschäftigung ohne Leistungsbezug und für Rückzug steigen beide auf 8 Prozent. Der Anteil der Aufstockenden bleibt über die drei Monate hinweg konstant bei 18 Prozent.

Für diejenigen, deren angesetzter Minderungszeitraum nicht vollständig umgesetzt wurde (vgl. Tabelle T6), liegen die Anteile von Sanktionierten in Beschäftigung (ohne Leistungsbezug) und Rückzug jeweils bei über 40 Prozent in allen drei Monaten. Dies betrifft jedoch nur knapp 10 Prozent der Sanktionsereignisse im 1. Monat und 17 Prozent im 3. Monat.

Insgesamt zeigt sich eine erhebliche Dynamik nach einem Sanktionsereignis (vgl. Abbildung A2.b). 12 Monate nach dem Sanktionsereignis sind noch 76 Prozent der Personen im Leistungsbezug (mit und ohne Beschäftigung). Die Übergänge in Beschäftigung ohne Leistungsbezug und der Rückzug aus dem Leistungsbezug ohne Beschäftigung halten sich die Waage. Beschäftigt mit oder ohne Leistungsbezug sind 27 Prozent. Das heißt im Umkehrschluss: 73 Prozent der Sanktionierten sind 12 Monate nach einem Sanktionsereignis nicht beschäftigt.

Status vor dem Sanktionsereignis

Betrachtet man den Verlauf während der 12 Monate vor dem Sanktionsereignis (vgl. Abbildung A2.a), zeigt sich ein Anstieg des Anteils der Beschäftigten im Leistungsbezug von 15 auf 18 Prozent. 12 Monate vorher sind 5 Prozent beschäftigt ohne Leistungsbezug, 10 Prozent weder beschäftigt noch im Leistungsbezug. Da die betrachteten Personen zum Zeitpunkt des Sanktionsereignisses in den allermeisten Fällen im Leistungsbezug waren, gehen diese Anteile bis zum Sanktionsereignis zurück. Angesichts der in Abbildung A2.a sichtbaren Entwicklung während der 12 Monate vor dem Sanktionsereignis ist es zusätzlich sinnvoll, Indikatoren der Stabilität beziehungsweise der Dynamik

auf individueller Ebene in den Blick zu nehmen: 72 Prozent sind während der 12 Monate vor dem Sanktionsereignis kontinuierlich im Leistungsbezug. 40 Prozent sind in mindestens einem Monat beschäftigt – darunter sind 13 Prozent mindestens in einem Monat ohne Leistungsbezug beschäftigt – und 21 Prozent sind für mindestens einen Monat weder im Leistungsbezug noch beschäftigt.

Insgesamt zeigt sich auch vor dem Leistungsbezug eine erhebliche Dynamik.

T6

Status während des angesetzten Minderungszeitraums

Anteile in Prozent

	während des Minderungszeitraums			wenn der geplante Minderungszeitraum nicht (vollständig) umgesetzt werden konnte		
	1. Monat	2. Monat	3. Monat	1. Monat	2. Monat	3. Monat
Leistungsbezug ohne Beschäftigung	73	69	67	9	11	8
Leistungsbezug mit Beschäftigung	18	18	18	4	5	5
Beschäftigung ohne Leistungsbezug	4	6	8	43	43	45
Weder Beschäftigung noch Leistungsbezug	5	7	8	43	41	42
N	38.288	38.172	37.574	3.599	5.490	6.561

Anmerkung: Teilnahmen an einer Maßnahme sowie der Bezug von Arbeitslosengeld I oder von Grundsicherung sind dem Zustand „Leistungsbezug“ zugeordnet. Für eine Zuordnung zu den Zuständen „Beschäftigung“ und „Leistungsbezug“ ist es ausreichend, wenn eine Person mindestens einen Tag im jeweiligen Monat in diesen verbringt. Die Kombination „Weder Beschäftigung noch Leistungsbezug“ wird dementsprechend nur dann zugewiesen, wenn die Person den ganzen Monat über weder in Beschäftigung noch im Leistungsbezug ist.

Quelle: Daten des DWH der Bundesagentur für Arbeit, Leistungsstatistik SGB II, Integrierte Erwerbsbiografien. © IAB

2

Individualdaten zu Sanktionsereignissen, Feststellungen und Leistungsminderungen sowie Ereignisse nach einem Sanktionsereignis

Die Analyse in diesem Kurzbericht basiert auf Daten aus der – ab 2014 schrittweise in gemeinsamen Einrichtungen (etwa 75 % aller Jobcenterbezirke) eingeführten – Software zur Bearbeitung von Leistungsansprüchen im SGB II namens ALLEGRO. Der Datensatz beinhaltet unter anderem Angaben zu den Sanktionsgründen sowie tagesgenaue Angaben zum Datum des sanktionsbegründenden Ereignisses, zur Feststellung der Sanktion und zum Minderungszeitraum. Vor 2014 wurde im SGB II die Software A2LL verwendet, die ebenfalls die zeitliche Abfolge von Sanktionsereignis, Feststellung und tatsächlicher Leistungsminderung erfasst. Ergebnisse auf Basis von A2LL-Daten haben Wolff und Moczall (2012) in einem IAB-Forschungsbericht vorgelegt. Die Studie betrachtet Sanktionen während der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den Bezug von Arbeitslosengeld II für Eintritte zwischen April 2006 und Oktober 2010. In diesem Kurzbericht hingegen werden alle ersten Sanktionsereignisse in einem Zeitraum berücksichtigt – auch solche, die zu keinen tatsächlichen Leistungsminderungen führen.

Um den Erwerbsstatus und Leistungsbezug zu erfassen, verwenden wir eine zufällig gezogene 20 %-Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) und verknüpfen diese mit der Leistungsstatistik SGB II und dem Datensatz zu Sanktionen. Da nicht alle Sanktionsereignisse zu einer tatsächlichen Leistungsminderung führen, ist das Sanktionsereignis der Startpunkt für unsere Analysen. Tabelle T1 gibt eine Übersicht über alle Sanktionsereignisse in der Stichprobe – getrennt nach Jahr und Grund des Sanktionsereignisses.



Prof. Bernd Fitzenberger PhD
ist Direktor des IAB.
Bernd.Fitzenberger@iab.de



Julia Schmidtke
ist Mitarbeiterin im Bereich
„Arbeitsförderung und
Erwerbstätigkeit“ am IAB.
Julia.Schmidtke@iab.de



Leonie Wicht
ist Mitarbeiterin in der
Forschungsgruppe
des Direktors am IAB.
Leonie.Wicht@iab.de

Fazit

Vor einer angesetzten Leistungsminderung in der Grundsicherung steht ein Sanktionsereignis und seine Feststellung. Auf Basis von Daten der BA-Statistik gibt der Kurzbericht Einblicke in die zeitliche Abfolge dieser drei Schritte im Sanktionsprozess und in die Entwicklung des Leistungsbezugs und der Beschäftigung während der ersten 12 Monate nach dem die Sanktion begründenden Ereignis. Betrachtet werden die ersten Sanktionsereignisse im ersten Halbjahr 2018, also die vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2019 übliche Sanktionspraxis. Unsere Ergebnisse beleuchten die starke und komplexe Dynamik.

Zwischen Sanktionsereignissen, Feststellung einer Sanktion und dem geplanten Leistungsminierungszeitraum vergeht einige Zeit. Dabei variiert die Zeitdauer sehr stark zwischen den sanktionierten Personengruppen und nicht alle festgestellten Sanktionsereignisse führen zu vollständig umgesetzten Leistungsminderungen. Fast zwei Drittel der Personen mit Sanktionsereignis weisen innerhalb der nächsten 12 Monate mindestens ein weiteres Sanktionsereignis auf.

Hinsichtlich Leistungsbezug und Erwerbsstatus sind 12 Monate nach dem betrachteten Sanktionsereignis 27 Prozent der betroffenen Personen beschäftigt, darunter 12 Prozent ohne parallelen Leistungsbezug, und ebenfalls 12 Prozent beziehen weder Leistungen noch sind sie beschäftigt. Schließlich sind 12 Monate vor dem Sanktionsereignis 19 Prozent der Personen beschäftigt, allerdings nur 5 Prozent ohne den parallelen Bezug von Leistungen, weitere 10 Prozent sind weder im Leistungsbezug noch in Beschäftigung.

Ohne dass hier eine Kausalanalyse der Wirkungen von Sanktionen möglich ist, zeigen die Befunde, dass nur ein kleiner Teil der festgestellten Sanktionsereignisse mit einer Beschäftigungs-

aufnahme einhergeht – ein Befund, der auch von den Studien geteilt wird, die eine positive kausale Wirkung von umgesetzten Sanktionen auf Beschäftigungsaufnahmen nachweisen. Somit ist eine verstärkte Sanktionierung kein Allheilmittel, um schnelle Beschäftigungsaufnahmen sicherzustellen. Der sehr hohe Anteil von multiplen Sanktionsereignissen innerhalb von 12 Monaten kann darauf hindeuten, dass Sanktionen in vielen Fällen – zumindest, wenn diese nicht schon vor Beginn des ersten Minderungszeitraums beobachtet werden – nicht ihr Ziel einer zukünftigen Mitwirkung der Leistungsberechtigten erreichen.

Methodisch ist festzuhalten, dass die komplexe Sanktionsdynamik eine kausale Analyse von Sanktionswirkungen erschwert, da einer tatsächlich ausgesprochenen Leistungsminderung ein Sanktionsereignis und dessen Feststellung voraus gehen, teilweise mit großem zeitlichem Vorlauf.

Literatur

- Schmidtke, Julia (2023): Linking information on unemployment benefit sanctions from different datasets about welfare receipt: proceedings and research potential. *Journal for Labour Market Research*, 57 (20).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024): Leistungsminderungen (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007), Juni 2024 (https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?sessionId=14896640D37462E5B9E865F3B30FA7F4?nn=1524068&topic_f=zr-leistungsminderungen), abgerufen am 29.7.2024.
- Van den Berg, Gerard J.; Uhlenndorff, Arne; Wolff, Joachim (2022): The Impact of Sanctions for Young Welfare Recipients on Transitions to Work and Wages, and on Dropping Out. In: *Economica*, 89, 353, S. 1–28.
- Wolf, Markus (2024a): Persistent or temporary? Effects of social assistance benefit sanctions on employment quality. In: *Socio-Economic Review*, online first, S. 1–27.
- Wolf, Markus (2024b): *Ex-ante-Effekte von Sanktionen in der Grundsicherung: Bereits die Möglichkeit einer Sanktionierung zeigt Wirkung*, IAB-Kurzbericht Nr. 15.
- Wolff, Joachim; Moczall, Andreas (2012): *Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion. Frauen werden nur selten sanktioniert*. IAB-Forschungsbericht Nr. 11.