

Discussion Paper No. 03-71

**Eine empirische Analyse von Sanktionen
für Arbeitslose in Westdeutschland
während der 1980er und 1990er Jahre**

Ralf A. Wilke

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Centre for European
Economic Research

Discussion Paper No. 03-71

**Eine empirische Analyse von Sanktionen
für Arbeitslose in Westdeutschland
während der 1980er und 1990er Jahre**

Ralf A. Wilke

Download this ZEW Discussion Paper from our ftp server:

<ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0371.pdf>

Die Discussion Papers dienen einer möglichst schnellen Verbreitung von
neueren Forschungsarbeiten des ZEW. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung
der Autoren und stellen nicht notwendigerweise die Meinung des ZEW dar.

Discussion Papers are intended to make results of ZEW research promptly available to other
economists in order to encourage discussion and suggestions for revisions. The authors are solely
responsible for the contents which do not necessarily represent the opinion of the ZEW.

Das Wichtigste in Kürze Die deutsche Bundesregierung versucht mit Hilfe von aktivierenden Maßnahmen für Arbeitslose die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Sanktionen wie Sperrzeiten und Säumniszeiten spielen hierbei eine entscheidende Rolle, da insbesondere durch potentielle Bestrafungen Druck auf die Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit ausgeübt werden soll. Diese Arbeit analysiert mit Hilfe deskriptiver Methoden einige Eckpunkte von Sanktionen für Arbeitslose, die während des Bezuges von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit verhängt werden können. Hierbei werden umfangreiche Individualdatensätze der Bundesanstalt für Arbeit für die Jahre 1980-1997 benutzt. Dabei zeigt sich, dass 57% aller sanktionierten Leistungsempfänger bereits nach weniger als einer Woche wieder eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit beziehen. Lediglich 41% der betrachteten Sanktionen während eines Leistungsbezugs können als eine tatsächliche Sanktion mit bestrafendem Charakter angesehen werden. Aufgrund dieser Ergebnisse sollten aktivierende Maßnahmen für Arbeitslose gezielt durchgeführt werden, da eine undifferenzierte vermehrte Aussprache von Sanktionen die hohe Rücknahmequote weiter erhöhen könnte. Dem Verwaltungsaufwand in den Dienststellen der Arbeitsämter würde also in vielen Fällen kein Nutzen entgegenstehen. Vielmehr scheint eine Erschwerung der Rücknahmebedingungen durch gesetzliche Änderungen und eine gezielte Festlegung von Sanktionen für ausschließlich solche Fälle, in denen der erwartete Nutzen die erwarteten Kosten übersteigt, erforderlich.

Non technical summary This paper describes some empirical phenomena about sanctions in the unemployment compensation system in Germany using the comprehensive IAB-employment sample 1975-1997. It becomes apparent that 57% of the considered sanctions last for less than one week. This is because most of them are withdrawn. Only 41% of the sanctions can be considered as a punishment for the unemployed. From these results it is questionable whether the current activation policy for unemployed in Germany yields uniformly positive returns since in many cases the administrative effort exceeds the zero-yield. It is suggested that focusing the activation policy to some groups of the unemployed might be more beneficial or to change laws which allow in reducing the withdrawal rate.

Eine empirische Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland während der 1980er und 1990er Jahre.

Ralf A. Wilke*

ZEW Mannheim, October 2003

Diese Version: April 2004

Zusammenfassung

Diese Arbeit soll einen ersten Einblick in die Sanktionsinstrumente Sperrzeit und Säumniszeit für Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit geben. Die Forschung basiert auf umfangreichen Individualdatensätzen der Bundesanstalt für Arbeit, der IAB-Beschäftigtenstichprobe und betrachtet den Zeitraum 1980-1997. Nach 57% aller Sanktionen im Laufe eines Leistungsbezuges bezieht der betroffene Arbeitslose innerhalb von sechs Tagen wieder eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit, meistens, weil die Sanktionen aus wichtigen Gründen zurückgenommen wurden. Nur 41% aller ausgesprochenen Sanktionen können tatsächlich als sanktionierend angesehen werden. Aufgrund dieser Ergebnisse ist es zweifelhaft, dass eine nicht differenzierte Aktivierungspolitik für Arbeitslose mit einer dadurch verbundenen vermehrten Aussprache von Sperrzeiten und Säumniszeiten durchweg einen positiven Effekt hat, da der Verwaltungsmehraufwand aufgrund der hohen Rücknahmequote von Sanktionen in vielen Fällen nicht durch den erwarteten Nutzen gedeckt sein kann.

*Bei dieser Arbeit handelt es sich um Ergebnisse aus dem DFG-Forschungsprojekt „Mikroökonomische Modellierung der individuellen Verweildauern in Arbeitslosigkeit unter Berücksichtigung der makroökonomischen Rahmenbedingungen“. Dank an Bernd Fitzenberger für die Projektzusammenarbeit und Elke Lüdemann für ihre Forschungsassistenz. Gedankt sei außerdem Anette Haas, Stefan Bender und den Mitarbeitern in den Arbeitsämtern Duisburg, Freiburg, Mannheim und Oberhausen für die vielen nützlichen Informationen, sowie den Mitarbeitern der Bundesanstalt für Arbeit, die diese Gespräche trotz juristischer Hürden ermöglicht haben, sowie Michaela Deppe, Alexander Spermann und einem anonymen Gutachter für formale Hinweise und inhaltliche Anregungen. ZEW Mannheim, L7.1, 68161 Mannheim, Email: wilke@zew.de

1 Einleitung und Hauptergebnisse

Diese Arbeit umfasst eine deskriptive Analyse der im Zeitraum 1980-1997 für Westdeutschland verhängten Sanktionen, die die Länge der Anspruchsdauer von Arbeitslosengeld (ALG), Arbeitslosenhilfe (ALHi) oder Unterhaltsgeld (UHG) mindern, (vgl. § 128 Sozialgesetzbuch III für die aktuellen Regelungen beim Arbeitslosengeld). Diese Art von Sanktionen wird im System der Arbeitslosenunterstützung u.a. benötigt, damit ein Instrumentarium zur Verfügung steht, mit dem man arbeitsunwillige Leistungsempfänger zur Annahme eines Jobs bewegen kann. Eine der aktuellen Maßnahmen der Bundesregierung zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist die so genannte Aktivierungspolitik seitens der Arbeitsämter, durch deren Hilfe mehr Leistungsempfänger unter der Androhung von Sanktionen zur Suche und Annahme von Stellen bewegt werden sollen. Die in der ökonomischen Theorie stark beachtete Suchtheorie schlägt vor, dass das Absenken bzw. das Aussetzen von Arbeitslosenunterstützungszahlungen den Reservationslohn des Arbeitslosen absenkt und dieser dadurch auch Jobangebote mit niedrigerer Entlohnung annimmt. Im betrachteten deutschen Fall würde man also erwarten, dass die Existenz von Sanktionen Arbeitslose abschreckt, akzeptable Stellenangebote abzulehnen. Damit würde sich die erwartete Länge der Arbeitslosigkeitsperioden verkürzen und der erwartete Lohn nach Arbeitslosigkeit absinken. Für eine Ausweitung von Sanktionen sprechen weiterhin die empirischen Beobachtungen, dass die durchschnittliche Länge der Arbeitslosigkeitsperioden in Deutschland höher ist als in vergleichbaren Ländern und Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit nach Arbeitslosigkeit im Schnitt zwischen zwei und vier Prozentpunkte in der Lohnverteilung aufsteigen (vgl. Fitzenberger und Wilke, 2004). Um den Effekt von Sanktionen empirisch abschätzen zu können, sollten zwei Effekte berücksichtigt werden: erstens, in wie weit erhöht sich die Übergangsrate von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung an sich und zweitens in wie weit verändert sich diese Rate, nachdem eine Sanktion ausgesprochen wurde. Erschwerend kommt für die Abschätzung hinzu, dass ein Arbeitsloser gewisse Möglichkeiten hat, eine Sanktion abzuwenden, bevor sie ausgesprochen wird und in der Regel selbst nach der Aussprache der Sanktion Möglichkeiten besitzt, diese rückgängig machen zu lassen. Es ist also zu erwarten, dass Sanktionen nur bei bestimmten Gruppen von Arbeitslosen ausgesprochen werden und diese dann nur bei einer noch spezielleren Gruppe nicht rückgängig gemacht werden. Es ist weiterhin zu erwarten, dass diese Selektion nicht anhand der in den Daten verfügbaren Merkmale stattfindet, sondern eher anhand von unbeobachteten Kriterien. Falls die Rücknahmemöglichkeiten für Sanktionen gross sind, antizipiert ein Arbeitsloser diese Tatsache und passt sein Suchverhalten entsprechend an.

Die in der vorliegenden Arbeit betrachteten Sanktionen sind konkret Sperr- und Säumniszei-

ten. Im Folgenden werden jedoch Säumniszeiten und Sperrzeiten zusammengefasst als Sperrzeiten bezeichnet, da eine getrennte Auswertung aufgrund der verfügbaren Datenlage nicht möglich ist. Mit der gewählten Bezeichnung „Sperrzeit“ wird der Bezeichnung in den von der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung gestellten Daten gefolgt. Dem Autor der vorliegenden Arbeit sind vergleichbare empirische Studien für Deutschland nicht bekannt. Deshalb ist nur eine Einordnung in die internationale Literatur möglich. Abbring, van den Berg und van Ours (2000) betrachten mit niederländischen Daten den Effekt von Sanktion auf die Übergangsrate von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, nachdem eine Sanktion ausgesprochen wurde. Lalive, van Ours und Zweimüller (2002) führen für diese Fragestellung eine Studie für die Schweiz durch. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich rein deskriptiv mit Übergangsraten und Rücknahmequoten nach der Aussprache einer Sanktion. Sie kann daher keine allgemeine Abschätzung des Effekts von Sanktionen auf die Übergänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung liefern. Hier besteht noch dringender Forschungsbedarf für Deutschland.

Im Folgenden werden kurz die Hauptergebnisse der Untersuchung zusammengefasst, die auch in Tabelle 1 aufgeführt sind: 57% aller Leistungsempfänger, die eine Sperrzeit erhalten, beziehen nach spätestens sechs Tagen wieder eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit. In den meisten Fällen wurde die ausgesprochene Sperrzeit durch einen wichtigen Grund rückgängig gemacht. Nach einer Sperrzeit wechseln 18% der Betroffenen in Beschäftigung, 5% verlassen das Erwerbsleben oder beziehen Sozialhilfe und 76% beziehen anschließend erneut eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit.¹ Lediglich 41%² der Sperrzeiten nach einem Leistungsbezug können als eine tatsächliche Sanktion mit bestrafendem Charakter angesehen werden, wobei dies nur etwa 18% der Sanktionen nach Erhalt von UHG, dagegen mehr als 76% der Sanktionen nach Erhalt von ALG oder ALHi sind. Nach der ersten tatsächlich sanktionierenden Sperrzeit in einer Arbeitslosigkeitsperiode wechseln 47% der Betroffenen in Beschäftigung, 14% verlassen das Erwerbsleben oder beziehen Sozialhilfe und 39% beziehen anschließend abermals eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit. Von Sperrzeiten sind häufig Nichtfacharbeiter, jüngere Erwerbslose sowie Personen in unteren Einkommenschichten betroffen. Leistungsempfänger mit höheren vorherigen Einkommen wechseln nach einer tatsächlich sanktionierenden Sperrzeit eher wieder in Beschäftigung als Leistungsempfänger mit niedrigen vorherigen Einkommen. Von den Leistungsempfängern, deren Unterhaltsgeldbezug durch eine tatsächlich sanktionierende Sperrzeit beendet wird, wechseln 69% in Beschäftigung. Bei ALG- oder ALHi- Beziehern trifft dies auf nur 30% zu, dagegen beziehen 58% von ihnen anschließend wieder Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. Falls ein Leistungsempfänger während oder

¹Die restlichen ein Prozent sind Rundungsfehler.

²Die restlichen zwei Prozent sind nicht direkt zurechenbar.

unmittelbar nach einer Sperrzeit in Beschäftigung wechselt, ist das nachfolgende Beschäftigungsverhältnis in der Regel nur kurzfristig. Eine Ausnahme bilden die ALG und ALHi Empfänger bis Anfang der 90er Jahre.

Aufgrund der genannten Punkte sollten eine Reform bzw. aktivierende Maßnahmen für Arbeitslose gezielt durchgeführt werden, da eine extensive Ausweitung von Sanktionen die hohe Rücknahmequote weiter erhöhen könnte. Denn es ist damit zu rechnen, dass die Begründungen eher schwächer als stärker werden. Der Verwaltungsaufwand in den Dienststellen der Arbeitsämter könnte also die Vorteile in Form einiger in kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse wechselnder Leistungsempfänger übersteigen. Vielmehr scheint eine Erschwerung der Rücknahmebedingungen durch gesetzliche Änderungen, bzw. eine gezielte Festlegung von Sanktionen für ausschließlich solche Fälle, in denen der erwartete Nutzen die erwarteten Kosten übersteigt, erforderlich. Allerdings liefert diese Arbeit keine konkrete Eingrenzungen hierfür.

2 Daten und Recherche

Die Datengrundlage ist die von der Bundesanstalt für Arbeit erstellte und der Wissenschaft zugänglich gemachte IAB-Beschäftigtenstichprobe (IABS) 1975-1997 [Regionalfile]. Sie enthält tagesgenaue Informationen über den Beginn und das Ende von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen und den Leistungsbezügen von der Bundesanstalt für Arbeit (ALG, ALHi und UHG) für mehr als 600.000 Personen in Deutschland. Sie ist repräsentativ im Hinblick auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland. Eine ausführliche Beschreibung des Datensatzes liefern Bender und Haas (2002). Für die Analyse wurden nur Beschäftigungs- und Leistungsbezugsmeldungen von 1980 bis 1997 für Westdeutschland berücksichtigt. Im Falle von mehreren gleichzeitigen Leistungsbezügen wurde bei der Generierung der IABS nur einer berücksichtigt. Ob dies die folgenden Ergebnisse systematisch beeinflusst, ist nur schwer abzuschätzen und kann wahrscheinlich nur mit den nicht anonymisierten Originaldaten überprüft werden. Allerdings ist die Anzahl dieser Fälle nach Auskunft des IAB eher gering, damit würde das erwartete Ausmaß einer systematischen Verzerrung als klein einzustufen sein.

Um zu einer realistischen Einschätzung zu kommen, wurden zu Beginn der Forschung Kontakte zu diversen Einrichtungen der Bundesanstalt für Arbeit aufgebaut. So wurden z.B. mehrere Arbeitsämter in verschiedenen Regionen Westdeutschlands besucht, um mit Hilfe der Erfahrungen von Arbeitsvermittlern die Leistungsbezugsmeldungen besser verstehen zu können, denn für die folgende Analyse ist eine genaue Beschreibung der betrachteten Form von Arbeitslosigkeit wichtig,

für die es bekanntlich in Wirtschaft und Politik verschiedene Definitionen gibt. Die am häufigsten verwendete Definition, registrierte Arbeitslosigkeit, kann hier nicht berücksichtigt werden, weil diesbezüglich keine Angaben im Datensatz enthalten sind. Die vorliegende Untersuchung basiert auf der Definition „Nichtbeschäftigung“, die Fitzenberger und Wilke (2004) einführen: Hierbei werden alle Nichtbeschäftigungszeiträume nach einem Beschäftigungsverhältnis berechnet, in denen eine Person mindestens einmal eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit bezogen hat. Falls diese Person nach dem letzten Bezug einer Leistung nie wieder eine Beschäftigung aufgenommen hat, so werden die Beobachtungen als zensiert³ betrachtet. Diese Definition enthält damit alle Abschnitte von Nichtbeschäftigung (z.B. Person steht dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung, Sozialhilfebezug), die nicht direkt in den Daten zu beobachten sind. Sie ist damit sehr weit gefaßt und enthält also auch Langzeitarbeitslose, die nie wieder eine Beschäftigung aufnehmen, sowie Menschen, die dem Arbeitsmarkt über einen längeren Zeitraum nicht zur Verfügung stehen. Eine Anwendung dieser Definition erscheint in der zu untersuchenden Fragestellung sinnvoller als z.B. die vorübergehende Arbeitslosigkeit (vgl. Fitzenberger und Wilke, 2004), da die Daten weniger selektiv sind und nicht auf einen zukünftigen Zustand, die Aufnahme einer Beschäftigung, konditionieren. Im Zeitraum 1980 bis 1997 sind in den Daten 371.317 Nichtbeschäftigungsperioden verzeichnet.

3 Welche Sanktionen werden betrachtet?

Diese Arbeit untersucht zwei Sanktionierungsinstrumente für Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit: Sperrzeiten und Säumniszeiten. Die aktuellen gesetzlichen Regelungen hierfür sind u.a. § 144 und § 145 Sozialgesetzbuch III. Andere Sanktionen, wie z.B. die Minderung bei verspäteter Meldung (§ 140 SGB III) werden nicht betrachtet.

Sperrzeiten können ausgesprochen werden, wenn sich eine Person schädlich für die Allgemeinheit der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung verhalten hat. Dies ist z.B. dann der Fall, falls ein Beschäftigter sein Beschäftigungsverhältnis selbst gekündigt oder eine Kündigung aufgrund vertragswidrigen Verhaltens selbst provoziert hat. Sperrzeiten können auch ausgesprochen werden, sofern ein Leistungsempfänger einen zumutbaren Job ablehnt oder eine Bildungsmaßnahme abbricht. Sperrzeiten werden wochenweise ausgesprochen mit einer Maximallänge von acht Wochen bzw. maximal 12 Wochen bei Arbeitsaufgabe im Untersuchungszeitraum. Die maximale Länge von Sperrzeiten hat sich im Untersuchungszeitraum einige Male durch gesetzliche Ände-

³Wenn das Ende einer Nichtbeschäftigungsperiode nicht vollständig beobachtet wird, so spricht man von einer zensierten Episode.

rungen verschoben⁴, dies spielt jedoch für die vorliegende Arbeit keine Rolle, da nur der Mindestzeitraum betrachtet wird. Dauert eine Sperrzeit weniger als sieben Tage an, ist sie entweder im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens rückgängig gemacht oder im Rahmen eines Vergleiches verkürzt worden. Dies gilt im gesamten Untersuchungszeitraum.

Säumniszeiten können ausgesprochen werden, falls ein Leistungsempfänger ohne wichtigen Grund einem Termin beim Arbeitsamt oder z.B. einer ärztlichen Untersuchung im Auftrag des Arbeitsamtes fern bleibt. Der Leistungsempfänger erhält während der Säumniszeit (zwei Wochen) keine Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. Außerdem wird die Dauer seines Anspruchs auf Arbeitslosengeld um die Tage einer Säumniszeit verringert, höchstens jedoch um einen Maximalzeitraum (aktuell acht Wochen). Die Säumniszeit kann, je nach den Umständen, (auf eine Woche) halbiert werden. Kommt der Leistungsempfänger innerhalb einer Säumniszeit einer weiteren Aufforderung seines Arbeitsamtes zur Meldung ebenfalls nicht nach, verlängert sich der Zeitraum, für den er keine Leistungen erhält, bis zu dem Tage, an dem er sich ohne Aufforderung erneut persönlich beim Arbeitsamt meldet, mindestens jedoch um vier Wochen. Eine Säumniszeit kann nicht und konnte im Untersuchungszeitraum nicht kürzer als sieben Tage sein, es sei denn, dass sie im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens⁵ rückgängig gemacht bzw. ein Vergleich über einen kürzeren Zeitraum ausgehandelt wurde.

Die IAB-Beschäftigtenstichprobe enthält nicht die Original-Kodierungen der Leistungsempfängerd-datei. In der für die Wissenschaft zugänglichen Version gibt es nur den Beendigungsgrund „Sperrzeit“ für einen Leistungsbezug, der tatsächlich aber Sperrzeiten und Säumniszeiten umfasst.⁶ Im Folgenden wird deshalb nur noch von Sperrzeiten gesprochen, wobei beide Arten von Sanktionen zusammen betrachtet werden. Im Rahmen der aktuellen Hartz-Reformen werden Sperrzeiten und Säumniszeiten zu einem Instrument zusammen gefasst. Außerdem gibt es weitere gesetzliche Veränderungen, die die Aussprache von Sanktionen erleichtern soll, z.B. die Beweislastumkehr. Inwieweit diese gesetzlichen Änderungen einen Effekt haben, lässt sich mit den vorliegenden Daten nicht beantworten, jedoch wäre dies bei entsprechender Datenverfügbarkeit möglich.

⁴Im Leistungsbezug: 4 Wochen (1980-1981), 8 Wochen (1982-1997), bei Arbeitsaufgabe: 4 Wochen (1980-1981), 8 Wochen (1982-1984), max. 12 Wochen (1985-1993), 12 Wochen (1994-1997)

⁵Die Arbeitsämter haben hierfür Widerspruchsstellen eingeführt.

⁶Der Übersichtsbogen eines jeden Leistungsempfängers in CoLei (Computerunterstützte Leistungsgewährung) dürfte hier die besten Informationen bereit stellen, er steht aber für diese Analyse nicht zur Verfügung.

4 Sperrzeiten nach einem Leistungsbezug

Die folgende Analyse beschränkt sich auf den Fall von Sperrzeiten nach einem Leistungsbezug. Sperrzeiten in direktem Anschluss an ein Beschäftigungsverhältnis werden nicht in den Daten beobachtet und können demnach nicht berücksichtigt werden, d.h. eine sehr wichtige Form von Sperrzeiten wegen Eigenkündigung fehlt. In dem oben beschriebenen Datensatz treten bei der verwendeten Definition von Arbeitslosigkeit insgesamt 59.982 Sperrzeiten auf. In der folgenden Analyse wird zwischen allen ausgesprochenen Sperrzeiten und sanktionierenden Sperrzeiten unterschieden. Eine Sperrzeit wird hier nur dann als sanktionierend angesehen, falls ein sich anschließender neuer Leistungsbezug frühestens nach 14 Tagen beginnt. Damit wird bei einer sanktionierenden Sperrzeit unmittelbar nach Aussprache die Leistung für mindestens zwei Wochen ausgesetzt. Schließt sich ein Leistungsbezug innerhalb von sechs Tagen an, wurde die Sperrzeit aus wichtigen Gründen (z.B. wegen eines nachgereichten Attests) zurückgenommen oder in Folge eines Vergleichs verkürzt. In diesem Fall kann man mit Sicherheit davon ausgehen, dass es sich nicht um eine unmittelbare Sanktion⁷ handelte. Damit man mit ausreichender Gewissheit von einer sanktionierenden Sperrzeit ausgehen kann, wurde die Schranke „mehr als 13 Tage bis zum nächsten Leistungsbezug“ gewählt. Dabei stellt sich heraus, dass nach 57% aller Sperrzeiten innerhalb von sechs Tagen ein neuer Leistungsbezug folgte, und zwar weitgehend deshalb, weil die Sperrzeiten rückgängig gemacht wurden. Lediglich 41% der ausgesprochenen Sperrzeiten können als sanktionierende Maßnahme angesehen werden. Für weitere Details siehe Tabelle 2. Es folgt aus diesen Zahlen, dass nur nach 2% aller Sperrzeiten innerhalb von sieben bis 13 Tagen ein neuer Leistungsbezug folgt. Diese Fälle wurden keiner Kategorie zugeordnet, da es nicht sicher ist, ob es sich um zurückgenommene Sanktionen handelt oder nicht.

Die zeitliche Entwicklung der Anteile von Sanktionen betroffener Arbeitslosigkeitsperioden und die Verteilung der sanktionierenden Sperrzeiten über das Alter befinden sich in Abbildung 1. Es zeigt sich, dass eher jüngere Arbeitslose von Sperrzeiten betroffen sind, und dass es keinen Trend im Verlauf des Analysezeitraums gab. Tabelle 3 zeigt, in welchen Anteilen sich die Betroffenen auf die möglichen Zustände nach einer Sperrzeit verteilen.

⁷Beginnt ein sich in einer Sperrzeit befindender ALG- oder ALHi-Empfänger innerhalb des Sanktionszeitraums eine Maßnahme, werden unmittelbar UHG gezahlt und die verbleibenden Sperrtage auf den Zeitraum nach der Maßnahme verschoben. Von dieser Konstellation sind allerdings maximal 6% aller Sperrzeiten betroffen. In den anderen Fällen ist eine Sanktion unmittelbar.

5 Wer bekommt eine Sperrzeit?

In diesem Abschnitt soll detaillierter untersucht werden, wie die Verteilung der beobachteten individuellen Charakteristika bei sanktionierenden Sperrzeiten aussieht und in wie weit die Verteilung der Übergänge in die möglichen Zielzustände „Beschäftigung“ und „erneuter Leistungsbezug“ sich davon unterscheidet. Im Folgenden wird unterschieden, um die wievielte Sperrzeit es sich in einer Arbeitslosigkeitsperiode handelt. Dabei fällt auf (s. Tabelle 4), dass nach der ersten sanktionierenden Sperrzeit insgesamt knapp 50% aller Betroffenen in eine Beschäftigung wechseln. Bei denjenigen, die während eines direkt nachfolgenden Leistungsbezuges wieder eine sanktionierende Sperrzeit (2., 3. Sperrzeit usw.) erhalten, wechseln anschließend 27% in eine Beschäftigung und nach der dritten Sperrzeit noch einmal 21%, während 69% direkt danach erneut Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit erhalten. In Tabelle 5 sind die Übergangsraten nach den ersten drei sanktionierenden Sperrzeiten für die jeweilige Leistungsbezugsart aufgeführt. Dabei fällt auf, dass die Quote von in Beschäftigungsverhältnisse wechselnden vormaligen UHG-Empfängern höher ist, als die der vormaligen ALG/ALHi Empfänger. Weiterhin ist sichtbar, dass nach weiteren Sperrzeiten während einer Arbeitslosigkeitsperiode die Quote derer, die in Beschäftigung wechseln, stark abnimmt.

Die Frage lautet nun, in wie weit sich die Verteilungen der Arbeitslosigkeitsperioden mit einer ersten Sperrzeit im Vergleich zu den Verteilungen aller beobachteter Arbeitslosigkeitsperioden verändern bzw. in wie weit sich die Verteilung der Übergänge in die Zielzustände von der Verteilung der Arbeitslosigkeitsperioden mit einer ersten Sperrzeit unterscheidet. Tabelle 6 zeigt, dass Männer in der Sperrzeiten-Verteilung mit 11% überproportional im Vergleich zu allen AL-Perioden vertreten sind. Interessanterweise ist der Anteil von Frauen bei Beziehern von UHG, die nach einer ersten Sperrzeit dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen bzw. keinen Anspruch auf weitere Leistungen haben, überproportional groß. Die Verteilungen für die von einer ersten Sperrzeit betroffenen Arbeitslosigkeitsperioden weicht für die Variablen „Berufsgruppe“ und „Wirtschaftszweig“ fast nicht von derer aller Arbeitslosigkeitsperioden ab. Die Ergebnisse für diese Variablen sind deshalb nicht dargestellt. Tabelle 7 dagegen zeigt, dass die Verteilung der Variable „Stellung im Beruf“ bei der ersten Sperrzeit von der aller Arbeitslosigkeitsperioden abweicht. Hier ist insbesondere auffällig, dass Nichtfacharbeiter relativ stärker von Sperrzeiten betroffen sind. Diese beziehen allerdings auch häufig nach der Sperrzeit einen weiteren Leistungsbezug. Facharbeiter wechseln nach einer ersten Sperrzeit dagegen eher wieder in Beschäftigung, wobei unterproportional viele Angestellte nicht eine weitere Leistung beziehen. Betrachtet man in Tabelle 8 die Untergliederung nach Quintilen der Lohnverteilung aller sozialversicherungspflichtig

Vollzeitbeschäftigten, fällt auf, dass eher Personen in unteren Quintilen von Sperrzeiten betroffen sind. Gegeben, dass jemand eine erste Sperrzeit erhalten hat, wechseln Personen in den oberen Quintilen der Lohnverteilung eher wieder in Beschäftigung, dagegen bekommen die Betroffenen der unteren Quintile eher weitere Leistungsbezüge. Es ist zu vermuten, dass die Ergebnisse „Stellung um Beruf“ und „Lohnquintil“ weitgehend den gleichen Effekt beschreiben, da besser verdienende in der Regel auch höhere berufliche Stellungen einnehmen.⁸ Sanktionierende Sperrzeiten scheinen also insbesondere Arbeitslose mit relativ hohem Verdienst vor Arbeitslosigkeit zur Aufnahme einer Beschäftigung zu bewegen. Dieser Effekt wird jedoch in der vorliegenden Analyse nicht konsistent geschätzt, da diese Gruppe von Arbeitslosen die besten Möglichkeiten besitzen dürfte, eine Sperrzeit abzuwenden bzw. rückgängig machen zu lassen. Falls also eine Selektion in dieser Richtung stattfindet, würde dies sicherlich die Ergebnisse verzerren und die Effektivität der Sanktion überschätzen.

6 Beschäftigungsverhältnisse nach Sperrzeiten

Insgesamt erfolgen in dem betrachteten Zeitraum 3% aller Wechsel von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, sowie 4% aller Zensierungen im Anschluss an oder während Sperrzeiten. Es ist von Interesse zu untersuchen, ob die Daten Aufschlüsse über die Qualität der nachfolgenden Beschäftigungsverhältnisse nach Sperrzeiten liefern. Es ist dabei nicht möglich zu unterscheiden, ob die Sperrzeit vor der Arbeitsaufnahme ausgesprochen wurde oder aufgrund dieser. Letzteres kann z.B. während einer Umschulung passieren, wenn der Leistungsempfänger eine nicht für den Abbruch der Maßnahme angemessene Beschäftigung aufnimmt. Dies ist z.B. der Fall, wenn ein Umschüler zum Systemadministrator seine Ausbildung abbricht, um eine kurzfristige Beschäftigung als ungelerner Lagerarbeiter aufzunehmen.

In Abbildung 2 (links) sind die Mediane der Länge der nachfolgenden Beschäftigungsabschnitte für die Jahre des Untersuchungszeitraums abgetragen. Es fällt auf, dass Bezieher von UHG nach einer Sperrzeit weitgehend in Beschäftigungsperioden gehen, die weniger als ein Jahr andauern, oftmals nur ein paar Wochen oder Monate. Dagegen wechselten bis Anfang der 1990er Jahre die Bezieher von ALG bzw. ALHi in längere Beschäftigungsperioden, die sogar länger waren als die aller Arbeitslosen, die wieder eine Beschäftigung aufnahmen (s. Abbildung 2, rechts). Dieser Vorteil scheint jedoch ab den 1990er Jahren nicht mehr zu bestehen. Da es sich um den Median der Länge der Beschäftigungsverhältnisse handelt, kann diese Abnahme nicht aufgrund der Zensierung

⁸Die Gruppe der Auszubildenden und Praktikanten widerspricht dem, sie ist jedoch relativ klein und dürfte sehr spezifisch in der Altersstruktur sein.

der IABS-Beschäftigtenstichprobe Ende 1997 sein.

7 Abschließende Zusammenfassung

Diese Arbeit liefert erste stilisierte Fakten über die Sanktionsinstrumente „Sperrzeit“ und „Säumniszeit“, die jedoch aufgrund der zugrunde liegenden Datenstruktur nicht getrennt voneinander betrachtet werden können. Es ist nicht das Ziel dieser Arbeit, die Wirksamkeit von Sanktionen im deutschen Arbeitslosenunterstützungssystem zu bewerten. Die gesammelten Eckdaten könnten jedoch den Weg für umfassende Evaluationsstudien öffnen.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass bei mehr als der Hälfte aller ausgesprochenen Sanktionen innerhalb von einer Woche wieder eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit gezahlt wird, und dass auf weniger als 20% aller Sperrzeiten und Säumniszeiten die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung folgt, während mehr als drei Viertel der Betroffenen anschließend erneut eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit beziehen. Es ist auffällig, dass von den Sanktionen, die auf Unterhaltsgeldzahlungen folgen, weniger als 20% als sanktionierende Maßnahmen angesehen werden können, da insbesondere hier die Rücknahmequote sehr hoch ist. Ist eine Sperrzeit bzw. eine Säumniszeit sanktionierend, wechseln immerhin ca. 50% der Betroffenen unmittelbar in Beschäftigung. Insbesondere Personen mit einem höheren früheren Einkommen wechseln eher nach einer Sanktion in Beschäftigung als Personen mit geringerem früheren Einkommen. Jedoch werden für letztere Gruppe überproportional viele Sanktionen verhängt.

Durch die hohe Rücknahmequote von Sanktionen in einigen Segmenten könnten die Kosten, die durch den hohen Verwaltungsaufwand bei Festsetzung und Rücknahme einer solchen z.B. aufgrund eines nachgereichten ärztlichen Attestes des betroffenen Leistungsempfängers, den erwarteten Nutzen aus einer vielleicht folgenden kurzfristigen Beschäftigung übersteigen. Daher ist eine undifferenzierte Ausweitung der Fallzahlen als Folge von aktivierenden Maßnahmen für Arbeitslose nicht ohne Risiken. Diese sollten deshalb zielgerichtet sein, d.h. sich auf einige Gruppen von Arbeitslosen beschränken, und in Verbindung mit gesetzlichen Veränderungen, die die Durchsetzungsfähigkeit der Sanktionen erhöhen, stattfinden. In wie weit die aktuellen gesetzlichen Veränderungen im Rahmen der Hartz-Reformen einen Einfluß haben, lässt sich nicht mit den vorliegenden Daten untersuchen. Die gesetzlichen Veränderungen im Zeitraum 1980-1995 hatten jedoch eher keinen Effekt auf die hohe Rücknahmequote.

Literatur

- [1] Abbring, Jaap, van den Berg, Gerard und van Ours, Jan (2000): The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment. *Working Paper*, Tinbergen Institute, Amsterdam
- [2] Bender, Stefan und Haas, Anette (2002): Die IAB-Beschäftigtenstichprobe. In: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung , *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr. 250, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, S. 3-12
- [3] Fitzenberger, Bernd und Wilke, Ralf (2004): Unemployment Durations in West-Germany Before and After the Reform of the Unemployment Compensation System during the 1980ties. *ZEW-Discussion Paper* No.04-24.
- [4] Lalive, Rafael, van Ours, Jan und Zweimüller, Josef (2002): The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment. *IZA Discussion Paper*, No. 469
- [5] Datensatzbeschreibung IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1997 - Regionalfile - IAB Nürnberg.

Appendix

Tabelle 1: **Hauptergebnisse der deskriptiven Analyse**

Variable	Beobachtung
Relevanz	<p>9 – 13% aller Arbeitslosigkeitsperioden sind von Sperrzeiten betroffen</p> <p>4 – 6% aller Arbeitslosigkeitsperioden sind von einer sanktionierenden Sperrzeit betroffen</p> <p>57% der Sanktionen werden zurückgenommen, 41% haben sanktionierenden Charakter</p>
zeitliche Entwicklung	keine Trends feststellbar, trotz einiger gesetzlicher Veränderungen
Leistungsart	sehr hohe Rücknahmequote bei Unterhaltsgeld (nur 18% sanktionierend)
	76% sind bei ALG/ALHi Bezug sanktionierend
Geschlecht	<p>Männer sind eher von Sperrzeiten betroffen</p> <p>Bei Sperrzeit während UHG-Bezugs verlassen Frauen eher das Erwerbsleben</p>
Stellung im Beruf	<p>Nichtfacharbeiter bekommen eher eine sanktionierende Sperrzeit,</p> <p>Facharbeiter und Angestellte bekommen relativ weniger sanktionierende Sperrzeiten</p> <p>Nichtfacharbeiter verbleiben danach eher im Leistungsbezug</p> <p>Facharbeiter und Angestellte verbleiben danach relativ weniger im Leistungsbezug</p>
Lohnquintil	<p>niedrige Einkommen bekommen eher eine sanktionierende Sperrzeit,</p> <p>hohe Einkommen wechseln danach eher in Beschäftigung</p>
multiple Sperrzeiten	<p>erneuter Leistungsbezug wird wahrscheinlicher,</p> <p>Abgang in Beschäftigung unwahrscheinlicher</p>
Beschäftigung nach Sanktion	<p>seit den 1990er Jahren ist die Länge meist kurz</p> <p>in den 1980er Jahren wechselten ALG/ALHi Empfänger in langfristige Beschäftigung</p>

Tabelle 2: **Sperrzeiten und vorheriger Leistungsbezug**

letzte Leistungsart	Anteil insgesamt	davon sanktionierend	Anteil sanktionierende
UHG	73%	18%	39%
ALG/ALHi	27%	76%	61%
Gesamt	100%	41%	100%

Quelle: eigene Berechnungen mit der IABS

Tabelle 3: **Was folgt nach einer Sperrzeit?**

Beschäftigung	Nichts ^a	erneuter Leistungsbezug
18%	5%	76%

Quelle: eigene Berechnungen mit der IABS

^a Das Individuum scheidet aus dem Erwerbsleben aus oder hat keinen weiteren Anspruch auf eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit.

Tabelle 4: **Worauf folgt eine sanktionierende Sperrzeit und was passiert danach bzw. was passiert nach multiplen Sperrzeiten**

Xte Sperrzeit ^a	UHG	ALG/ALHi	Beschäftigung	Nichts ^b	erneuter Leistungsbezug
1. Sperrzeit	44%	56%	47%	14%	39%
2. Sperrzeit	18%	82%	27%	10%	63%
3. Sperrzeit	15%	85%	21%	10%	69%

Quelle: eigene Berechnungen mit der IABS

^a Nach der Xten Sperrzeit innerhalb einer Arbeitslosigkeitsperiode.

^b Das Individuum scheidet aus dem Erwerbsleben aus oder hat keinen weiteren Anspruch auf eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit.

Tabelle 5: **Übergangsraten nach einer sanktionierenden Sperrzeit in der jeweiligen Leistungsart**

Xte Sperrzeit ^a	Leistungsart	Beschäftigung	Nichts ^b	erneuter Leistungsbezug
1. Sperrzeit	UHG	69%	16%	15%
	ALG/ALHi	30%	12%	58%
2. Sperrzeit	UHG	43%	17%	40%
	ALG/ALHi	23%	9%	68%
3. Sperrzeit	UHG	31%	18%	51%
	ALG/ALHi	18%	9%	73%

Quelle: eigene Berechnungen mit der IABS

^a Nach der Xten Sperrzeit innerhalb einer Arbeitslosigkeitsperiode.

^b Das Individuum scheidet aus dem Erwerbsleben aus oder hat keinen weiteren Anspruch auf eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit.

Tabelle 6: **Relative Veränderung der Verteilung nach Geschlecht**

Geschlecht	1. Sperrzeit alle AL-Perioden	UHG → Nichts ^a 1.Sperrzeit
männlich	+11%	-25%
weiblich	-18%	+55%

Quelle: eigene Berechnungen mit der IABS

^a Hierbei ist der Übergang in den Zustand „Nichts“ (vgl. Tabelle 3) gemeint, gegeben eine 1.Sperrzeit während des Bezuges von UHG.

Tabelle 7: **Relative Veränderung der Verteilung nach Stellung im Beruf**

Stellung im Beruf	1. Sperrzeit alle AL-Perioden	→ Beschäftigung	→ LED ^a 1.Sperrzeit
Azubi, Praktikant	0%	+13%	-12%
Nichtfacharbeiter	+15%	-18%	+24%
Facharbeiter	-4%	+22%	-15%
Angestellter	-13%	+5%	-20%

^a erneuter Leistungsbezug

Quelle: eigene Berechnungen mit der IABS

Tabelle 8: **Relative Veränderung der Verteilung nach Lohnquintil der vorangehenden Beschäftigung.**

Lohnquintil	alle AL-Perioden EMP ^a	1. Sperrzeit alle AL-Perioden
0 – 20%	+45%	+10%
20 – 40%	+55%	+10%
40 – 60%	-15%	-6%
60 – 80%	-50%	-10%
80 – 100%	-65%	-21%

relativ zur Verteilung bei 1.Sperrzeit		
Lohnquintil	→ Beschäftigung	→ LED ^b
0 – 20%	-6%	+6%
20 – 40%	-6%	+9%
40 – 60%	+19%	-12%
60 – 80%	+33%	-23%
80 – 100%	+20%	-20%

^a Alle sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten

^b erneuter Leistungsbezug

Quelle: eigene Berechnungen mit der IABS

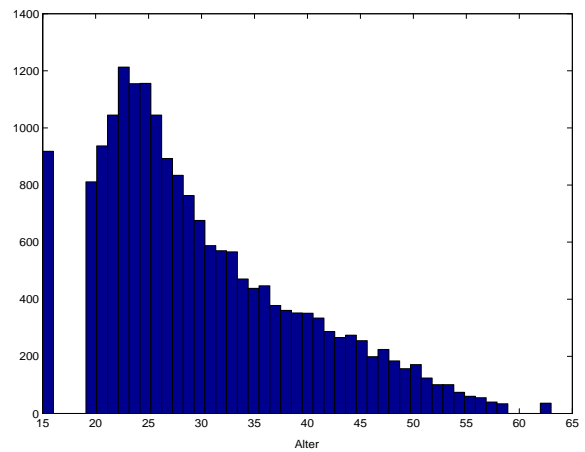
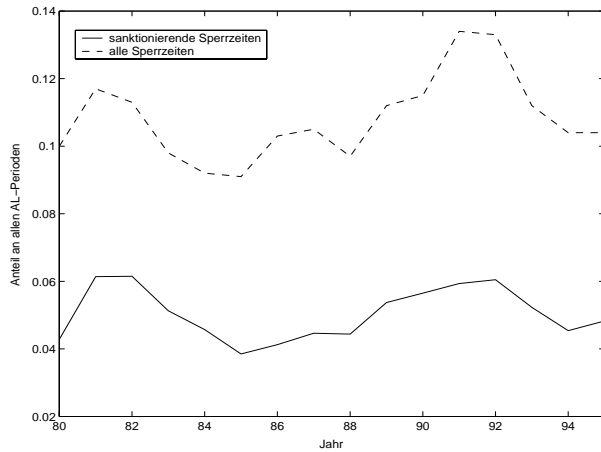


Abbildung 1: links: Anteil der von Sperrzeiten betroffenen Arbeitslosigkeitsperioden, rechts: Histogramm für die Verteilung der sanktionierenden Sperrzeiten nach Alter, wobei 15 Jahre bedeutet < 20 Jahre und 63 Jahre bedeutet > 60 Jahre.

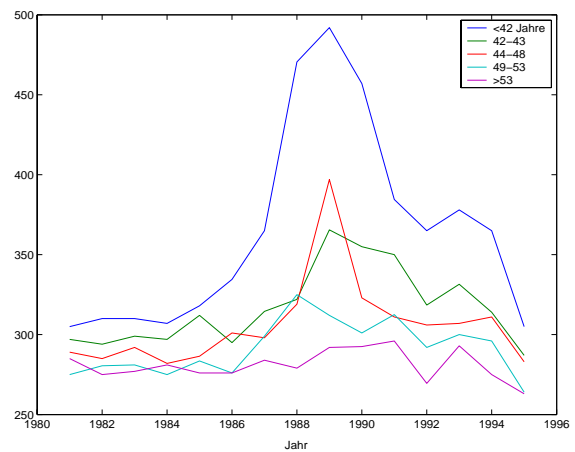
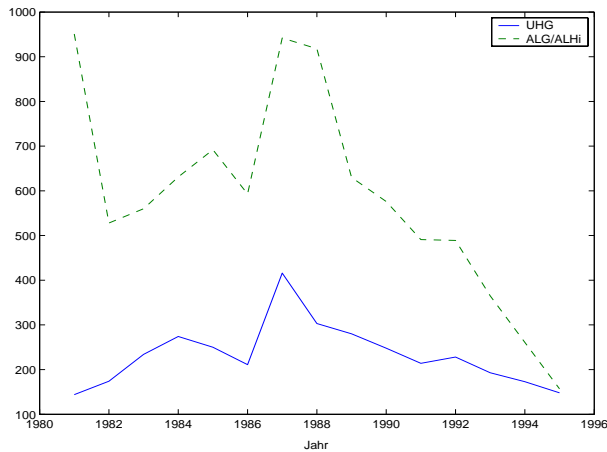


Abbildung 2: links: Median der Länge der auf eine Sperrzeit folgenden beobachteten Beschäftigungsperioden, rechts: Median der Länge der auf Arbeitslosigkeit folgenden beobachteten Beschäftigungsperioden nach Altersgruppen. Quelle: Fitzenberger und Wilke (2004)