

The logo for the Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), consisting of the letters 'WZB' in a bold, black, sans-serif font.

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung

# Sperrzeiten als „arbeitsmarktpolitisches Instrument“

## Empirische Analysen auf Basis der Integrierten Erwerbsbiographien (IEB)

**Kai-Uwe Müller**

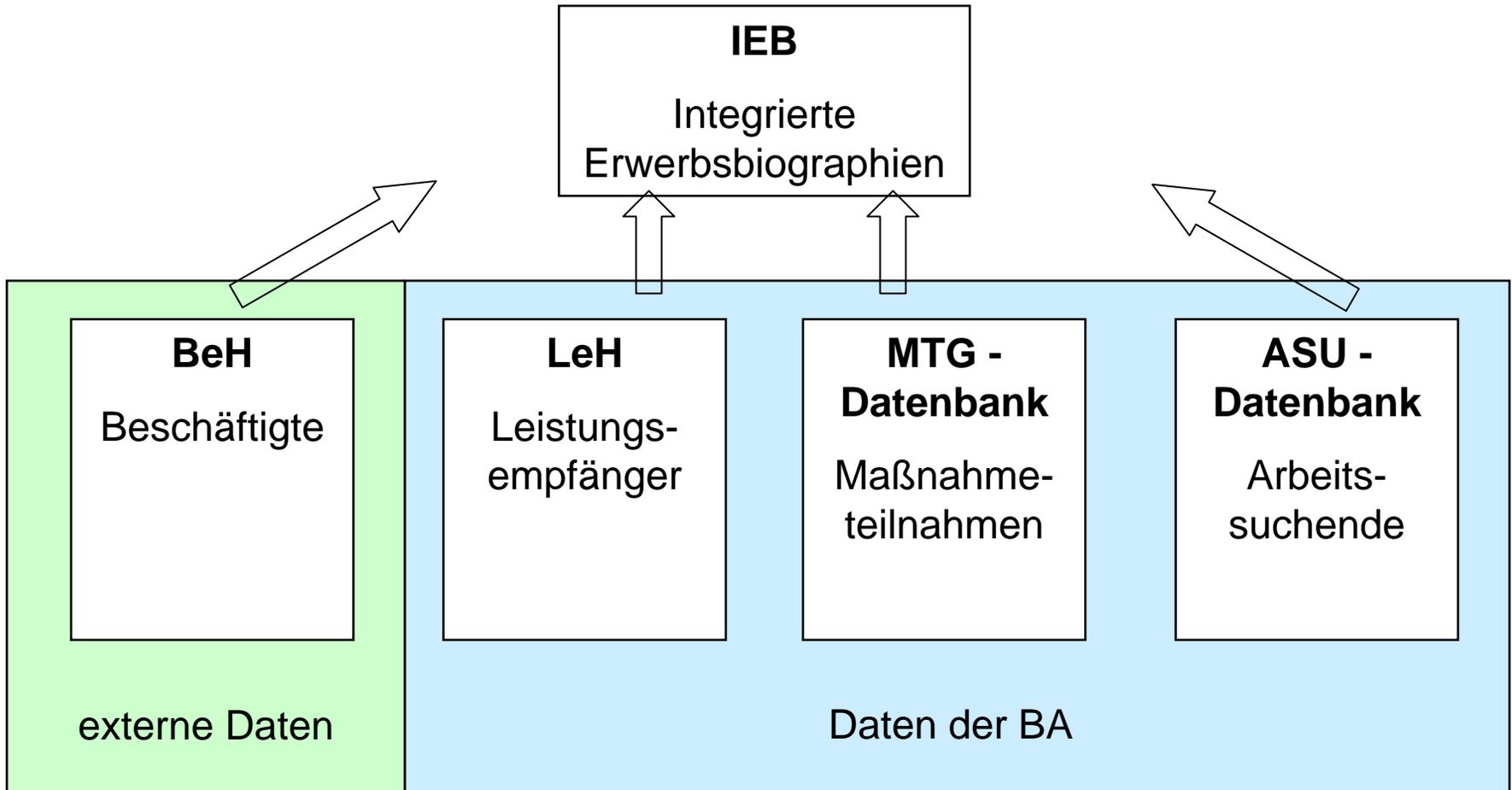
**Unternehmen und Arbeitsmarkt in Bewegung –  
Was gewinnt die Forschung durch amtliche Mikrodaten?**

**Berlin, 1. September 2006**

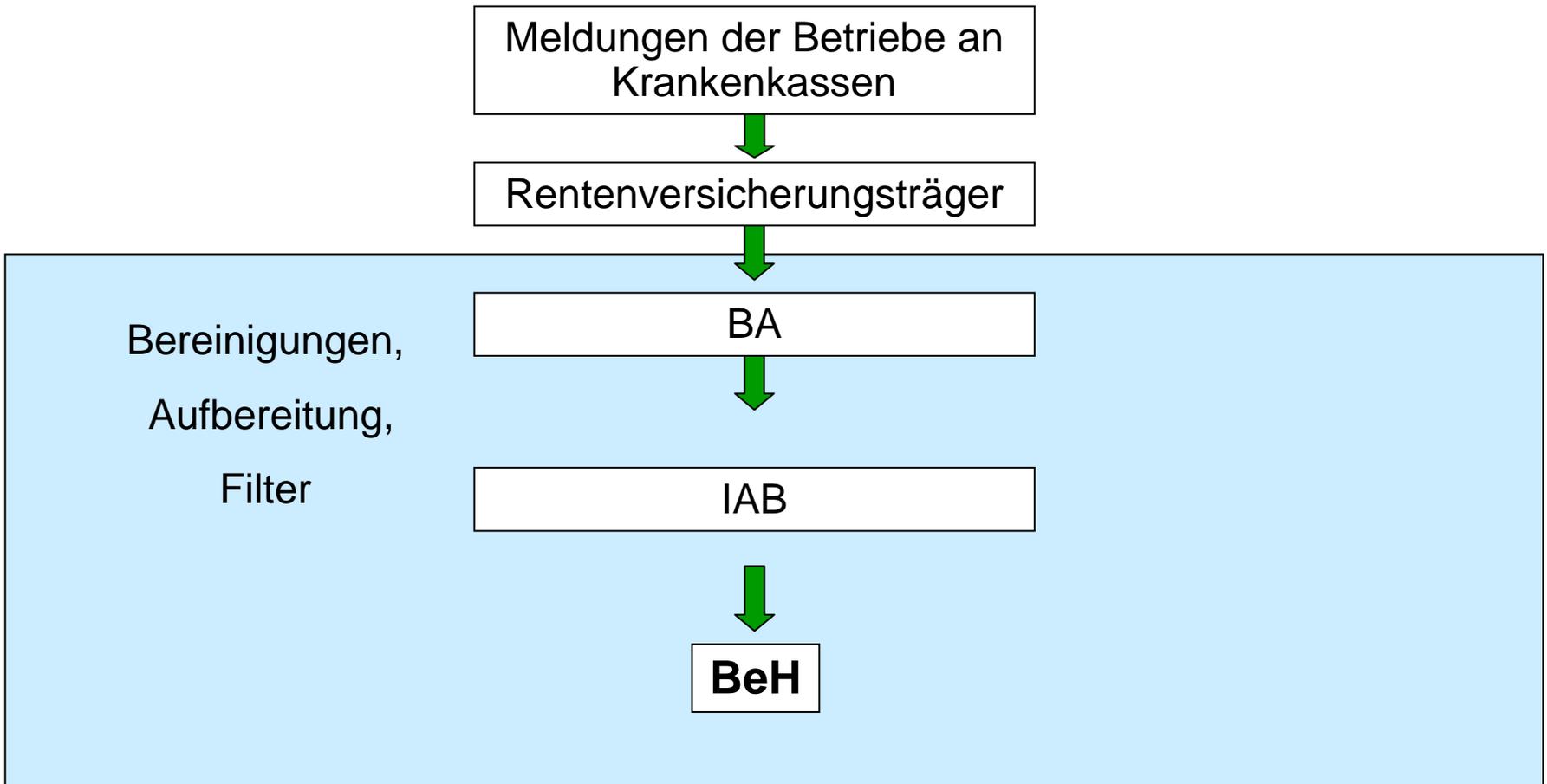
# Inhalt

- 1 Datenbasis: Die Integrierten Erwerbsbiographien (IEB)
  - 2.1 Quellen, Aufbau und Aufbereitung der IEB-Daten
  - 2.2 Die IEB im Vergleich zu herkömmlichen (amtlichen) Mikrodaten
- 2 Theoretischer und institutioneller Hintergrund zu Sanktionen
  - 1.1 Sanktionen in Arbeitslosenversicherungssystemen
  - 1.2 Neuregelung von Sperrzeiten und veränderte Sanktionspolitik der BA
3. Empirische Ergebnisse
  - 3.1 Forschungsstand und Fragestellungen
  - 3.2 Identifikation wirksamer Sanktionen mittels der IEB-Daten
  - 3.3 Zeitprofil von Sanktionen
  - 3.4 Betroffenheit von Sperrzeiten und Determinanten der Sanktionierung
4. Ausblick

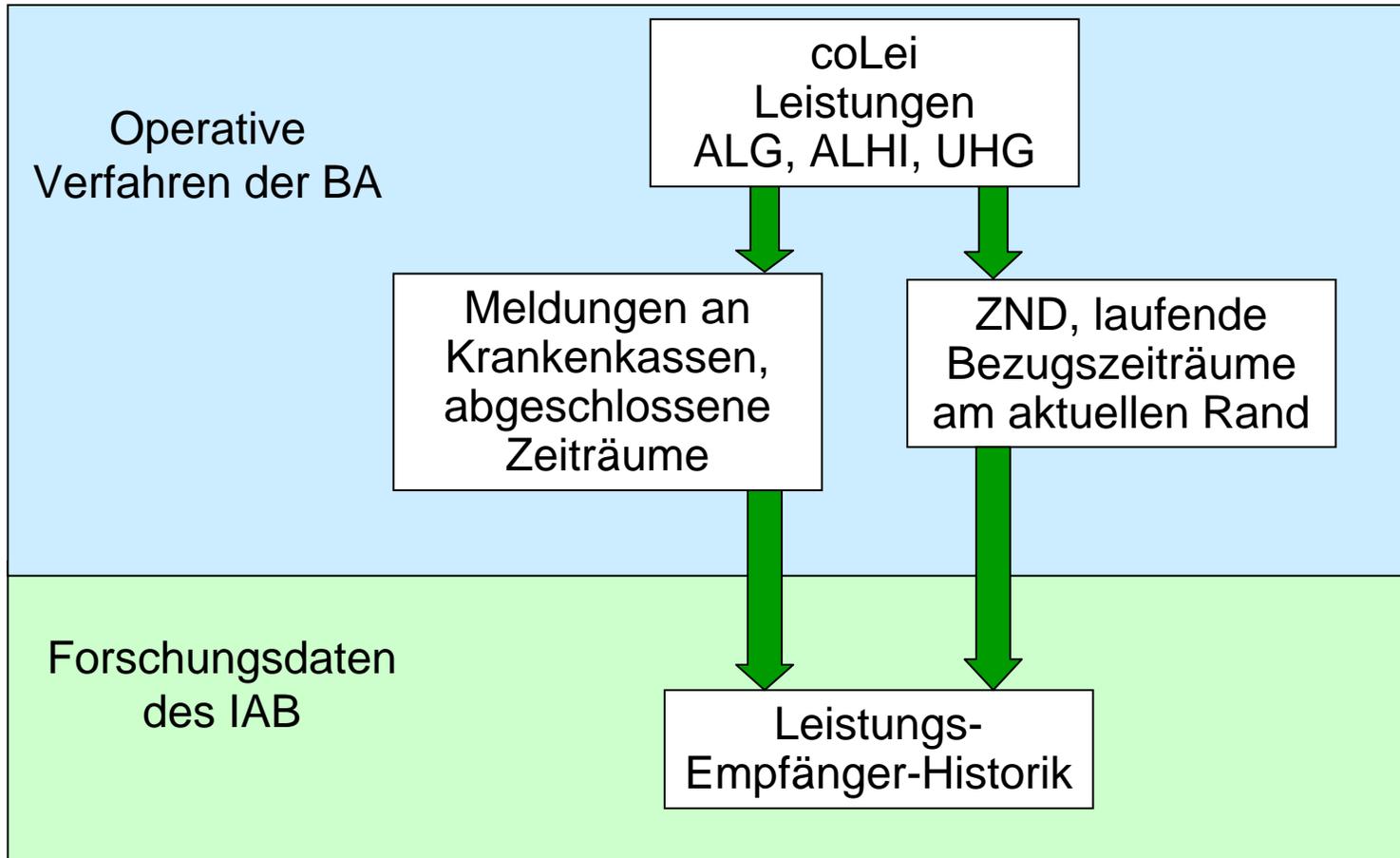
## 1.1 Datenquellen der IEB



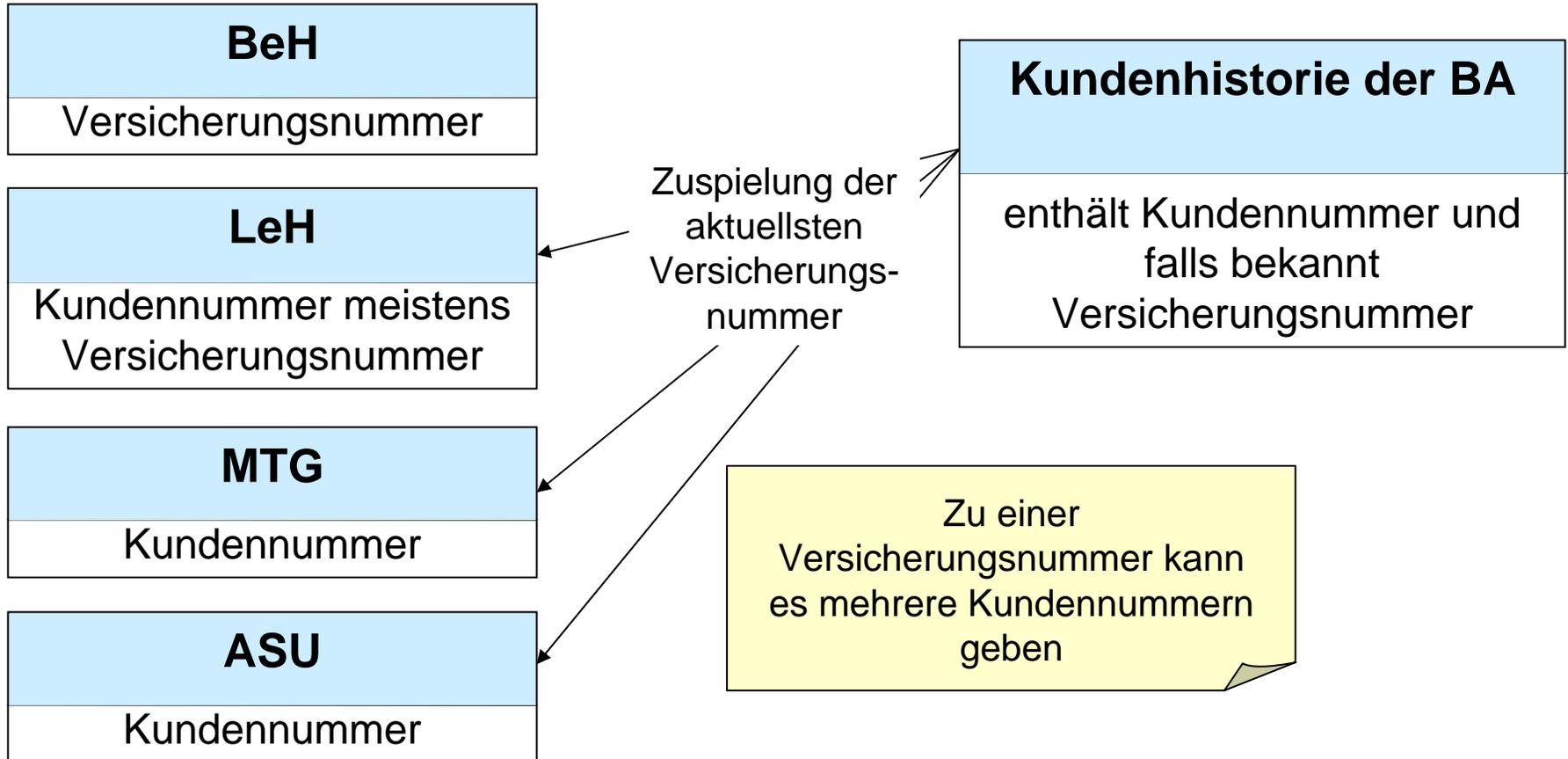
## 1.1 Datenquellen der IEB: Beschäftigten-Historik



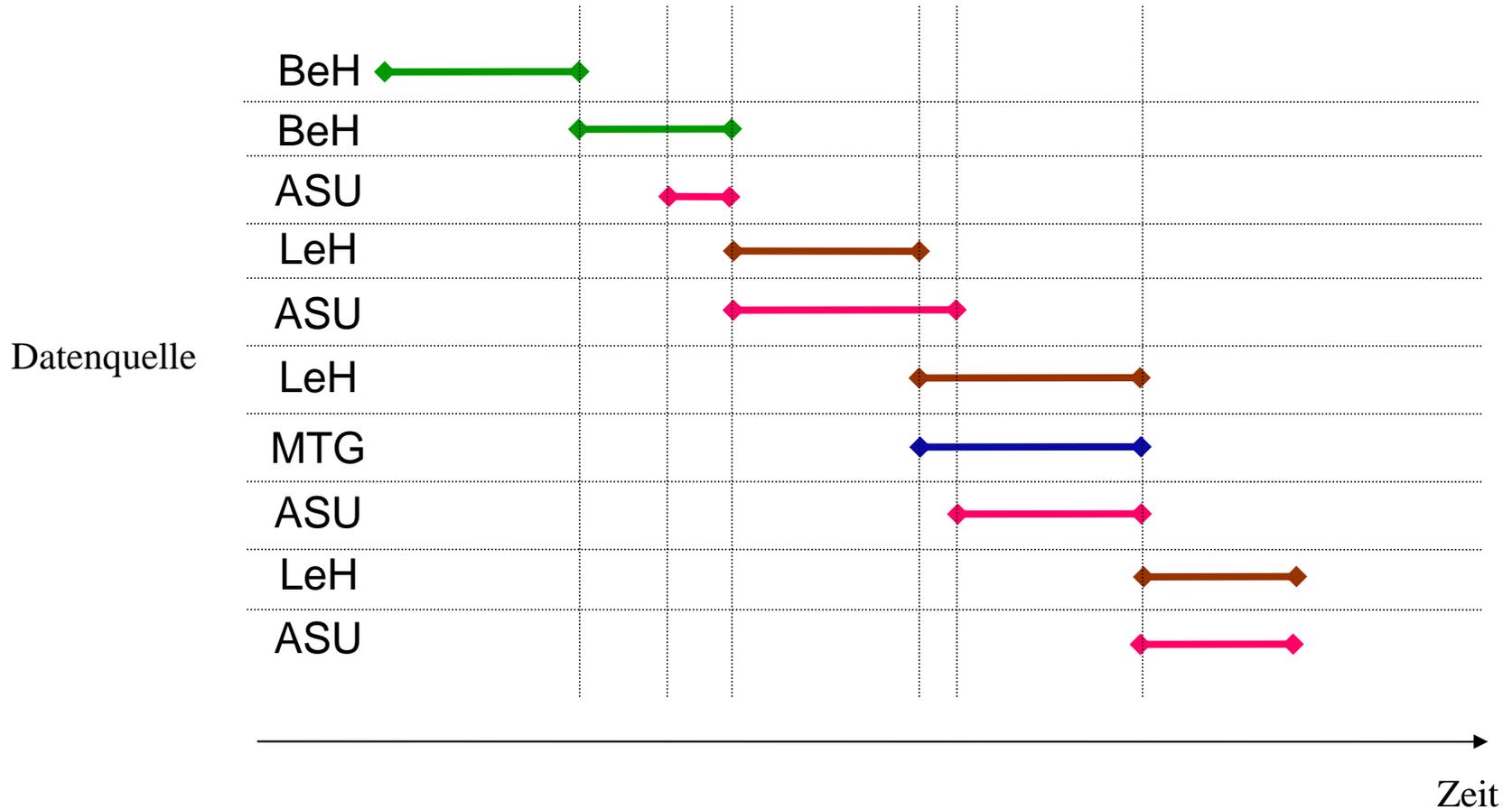
# 1.1 Datenquellen der IEB: Leistungsempfänger-Historik



# 1.1 Datenquellen der IEB: Verknüpfung der Daten



# 1.1 Aufbau und Aufbereitung der IEB



## 1.2 Die IEB im Vergleich zu herkömmlichen Datensätzen

### – Vorteile

- *Vollständigkeit*: Umfassende biographische Informationen zum Erwerbsverlauf (im Gegensatz zur Beschäftigtenstichprobe des IAB, die nur einen Teil der IEB-Quellen nutzt)
- *Größe (Fallzahlen)*: Stichproben aus den Quelldaten in beliebiger Größe (technische Grenzen); damit auch differenzierte Analysen für Sub-Gruppen möglich (im Gegensatz zu wissenschaftlichen Paneldatensätzen, wie beispielsweise dem SOEP)
- *Verlaufsdatensatz*: vollständiger Erwerbsbiographischer Datensatz, der sämtliche Ereignisse/Episoden des Erwerbsverlaufs tagesgenau erfasst (im Gegensatz zu SOEP oder Mikrozensus)

### – Nachteile

- *Unvollständigkeit*: Bestimmte Gruppen (z.B. Selbstständige, Beamte) oder Erwerbsstati (z.B. Inaktivität) allenfalls indirekt identifizierbar
- *Aktualität*: Vor allem Beschäftigtenstatistik mit Verzögerung am aktuellen Rand (Nachmeldungen)
- *Bearbeitungsaufwand*: Bereinigungen und Aufbereitungen vergleichsweise hoch (Stichworte: Episodensplitting und parallele Spells)
- *Zugang*: Im Rahmen der Hartz-Evaluation gut; hoher Datenschutzaufwand

# Inhalt

- 1 Datenbasis: Die Integrierten Erwerbsbiographien (IEB)
  - 1.1 Quellen, Aufbau und Aufbereitung der IEB-Daten
  - 1.2 Die IEB im Vergleich zu herkömmlichen (amtlichen) Mikrodaten
- 2 Theoretischer und institutioneller Hintergrund zu Sanktionen
  - 2.1 Sanktionen in Arbeitslosenversicherungssystemen
  - 2.2 Neuregelung von Sperrzeiten und veränderte Sanktionspolitik der BA
- 3 Empirische Ergebnisse
  - 3.1 Forschungsstand und Fragestellungen
  - 3.2 Identifikation wirksamer Sanktionen mittels der IEB-Daten
  - 3.3 Zeitprofil von Sanktionen
  - 3.4 Betroffenheit von Sperrzeiten und Determinanten der Sanktionierung
- 4 Ausblick

## 2.1 Sanktionen in Arbeitslosenversicherungssystemen

- Hintergrund: Informationsprobleme in Versicherungssystemen  
→ Fehlanreize, Gefahr von Missbrauch etc.
- Institutionelle Ausgestaltung von Arbeitslosenversicherungssystemen: begrenzte Höhe und Dauer von Leistungen, Arten von Leistungen – dazu zählen auch die *Kontrolle und Sanktionierung von Leistungsbeziehern*
- Ökonomische Theorie: Suchtheorie mit Sanktionen
- Auswirkungen von Sanktionen – Ergebnisse theoretischer Modelle:
  - (1) Die Drohkulisse potenzieller Sanktionen erhöhte die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit (mit Leistungsbezug) im Vergleich zur Situation ohne Sanktionen (*Ex-ante-Effekt*).
  - (2) Mit dem Eintreten einer Sanktion erhöht sich die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit (mit Leistungsbezug) sprunghaft (*Ex-post-Effekt*).
  - (3) Individuelle Merkmale beeinflussen die Sanktionswahrscheinlichkeit, wie auch die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung (*beobachtbare und unbeobachtbare Heterogenität*).
- Implementation: Trade-off zwischen Kosten und Nutzen von Sanktionen

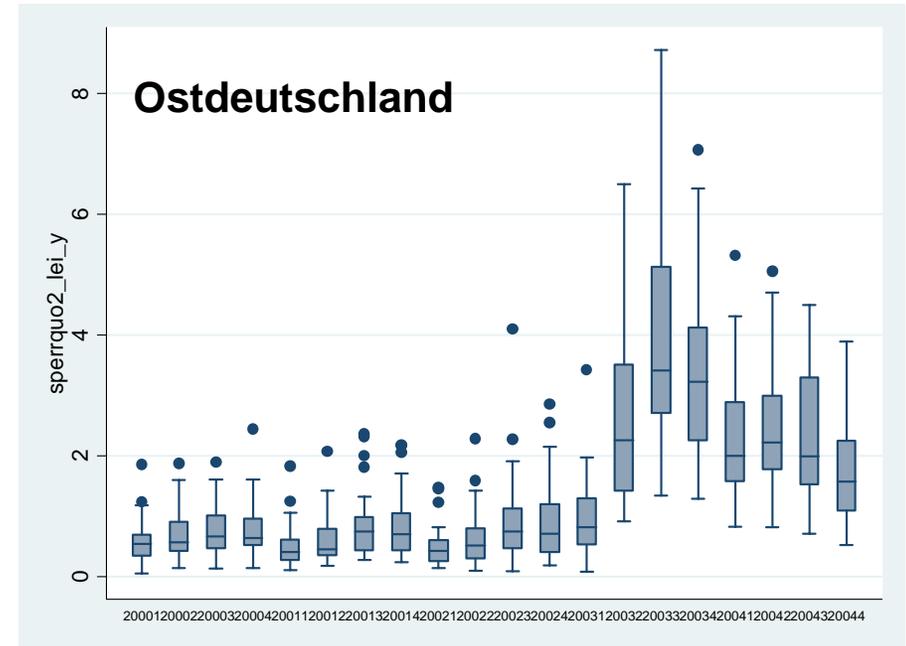
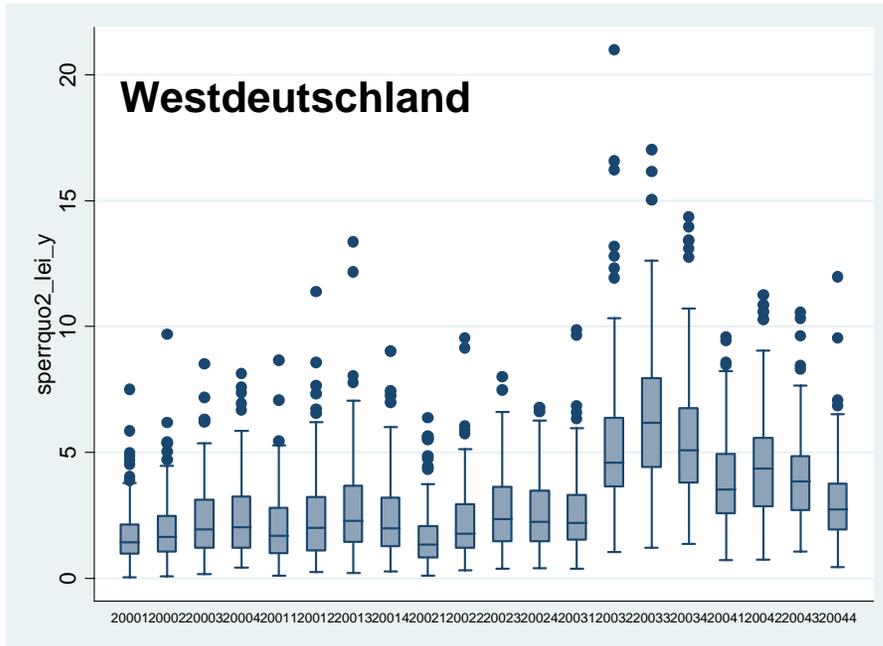
## 2.2 Sperrzeiten als Sanktionsinstrument in Deutschland

- Arbeitsmarktreformen in Deutschland der letzten Jahre (JobAktiv, Hartz-Gesetze I-IV): „Fördern und fordern“ und „Aktivierung“ von Arbeitslosen gewinnen an Bedeutung
- Sanktionen auf Arbeitslosenunterstützungsleistungen spielen dabei eine Rolle: in Deutschland insbesondere sog. *Sperrzeiten* (§ 144 SGB III)
- Verhängung einer Sperrzeit: temporärer Entzug der Lohnersatzleistung; wiederholt: Entfallen des Leistungsanspruchs
- Bis 2004 (Ende der Beobachtungsperiode) vier Gründe für die Verhängung einer Sperrzeit:
  - (1) Arbeitsaufgabe (§ 144 Abs. 1 Nr. 1 SGB III)
  - (2) Arbeitsablehnung (§ 144 Abs. 1 Nr. 2 SGB III)
  - (3) Ablehnung einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme (§ 144 Abs. 1 Nr. 3 SGB III )
  - (4) Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme (§ 144 Abs. 1 Nr. 4 SGB III)
- Andere Sanktionsinstrumente in Deutschland: Minderungsbeträge (verspätete Registrierung), Säumniszeiten (kleinere Vergehen)

## 2.2 Änderungen im Sperrzeitenrecht

Zeitperiode	Status quo / Reformen
1994-2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dauer der Sanktionsperiode 12 Wochen</li> <li>– Verlust des Leistungsanspruchs nach Sanktionsperiode von 24 Wochen (d.h. nach der zweiten Sperrzeit)</li> <li>– Beweislast auf Seite der Arbeitsagenturen</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erweiterung der Sperrzeittatbestände</li> </ul>
2003 („Hartz I“)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Flexibilisierung der Sperrzeitendauer               <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 3 Wochen (1. Sperrzeit)</li> <li>(2) 6 Wochen (2. Sperrzeit)</li> <li>(3) 12 Wochen (3. Sperrzeit)</li> </ul> </li> <li>– Verlust des Leistungsanspruchs nach 21-wöchiger Sperrzeitendauer (d.h. nach der dritten Sperrzeit)</li> <li>– Umkehr der Beweislast</li> <li>– Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Neuer Tatbestand: “Unzureichende Eigenbemühungen”</li> <li>– Kurze einwöchige Sperrzeiten für späte Registrierung</li> <li>– Verschärfung für Bezieher von Arbeitslosengeld II</li> </ul>

## 2.2 Veränderte Sanktionspolitik der BA (2000-2004)



- Sperrzeitenquoten (ausgesprochene Sperrzeiten nach Arbeitsablehnung in Relation zu Leistungsempfängern) für regionale Arbeitsagenturen
- Stilisierte Fakten:
  - (1) Allgemeine Verschärfung der Sanktionspolitik
  - (2) Regionale Heterogenität der Sanktionspolitik
- Multivariate Implementationsanalysen: Ergebnisse (1) und (2) sind robust

# Inhalt

- 1 Datenbasis: Die Integrierten Erwerbsbiographien (IEB)
  - 1.1 Quellen, Aufbau und Aufbereitung der IEB-Daten
  - 1.2 Die IEB im Vergleich zu herkömmlichen (amtlichen) Mikrodaten
- 2 Theoretischer und institutioneller Hintergrund zu Sanktionen
  - 2.1 Sanktionen in Arbeitslosenversicherungssystemen
  - 2.2 Neuregelung von Sperrzeiten und veränderte Sanktionspolitik der BA
- 3 Empirische Ergebnisse
  - 3.1 Forschungsstand und Fragestellungen
  - 3.2 Identifikation wirksamer Sanktionen mittels der IEB-Daten
  - 3.3 Zeitprofil von Sanktionen
  - 3.4 Betroffenheit von Sperrzeiten und Determinanten der Sanktionierung
- 4 Ausblick

## 3.1 Forschungsstand und Fragestellungen

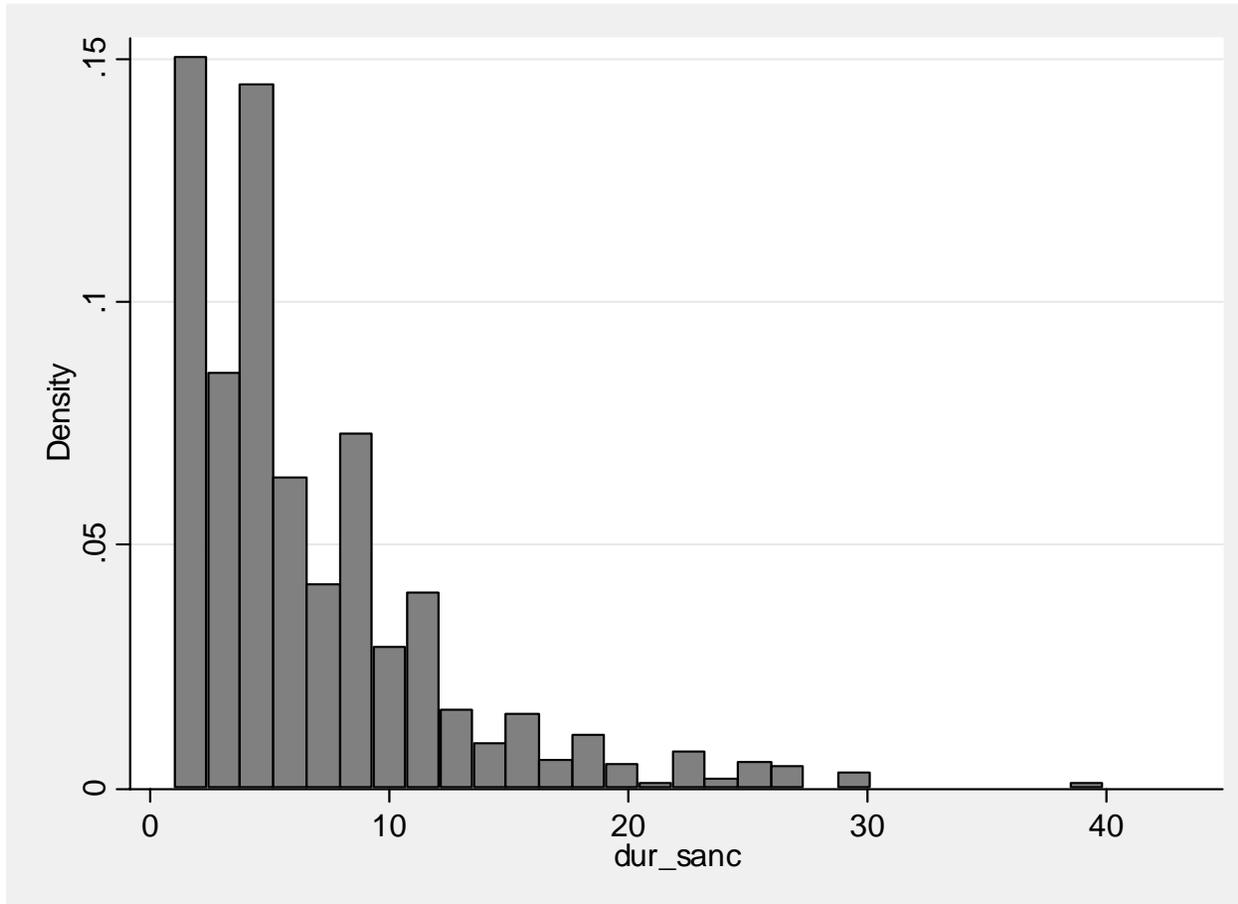
- Forschungsstand:
  - International verschiedene mikroökonometrische Evaluationsstudien
  - Für Deutschland neuere Implementationsanalysen mit regionalen Daten
  - Eine deskriptive Studie mit Mikrodaten (Wilke 2004, Daten: IABS) und ein einfacher Vorher/Nachher-Vergleich (Pollmann-Schult 2005, Daten: SOEP)
- Fragestellungen:
  - Wer wird bevorzugt, wer eher selten mit Sanktionen belegt?
  - Wie verändert sich diese Struktur im Zeitverlauf?
  - Was sind die Determinanten einer effektiv wirksamen Sperrzeit?
  - Wie lange dauert es im Falle einer Sanktionierung durchschnittlich bis zum Eintreten der Sanktion?
  - Wie lange dauert diese durchschnittlich an?

## 3.2 Identifikation von Sperrzeiten in den IEB-Daten

- Untersuchungszeitraum 2001 bis 2004
- Identifikation von Sperrzeiten:
  - Sperrzeiten nach Ablehnung eines Job- oder Maßnahmeangebotes (Kriterium: Aktivierung von Arbeitslosen)
  - Ausgangsstatus: Arbeitslos- und Arbeitssuchendmeldung und Leistungsbezug (Arbeitslosengeld und -hilfe)
  - Abgangsgrund aus Arbeitslosigkeit (mit Leistungsbezug) „Sperrzeit“
- Kriterien für effektiv wirksame Sperrzeit
  - Unterbrechung des Leistungsbezugs von mehr als 20 Tagen
  - Im Anschluss erneuter Status Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug, oder ...
  - ... anschließend Abgang aus Arbeitslosigkeit/Übergang in Beschäftigung
  - Ausschließen von Widersprüchen, Klagen, Säumniszeiten etc.

### 3.3 Zeitprofil von Sperrzeiten: Arbeitslosigkeitsdauer bis zur Verhängung der Sperrzeit

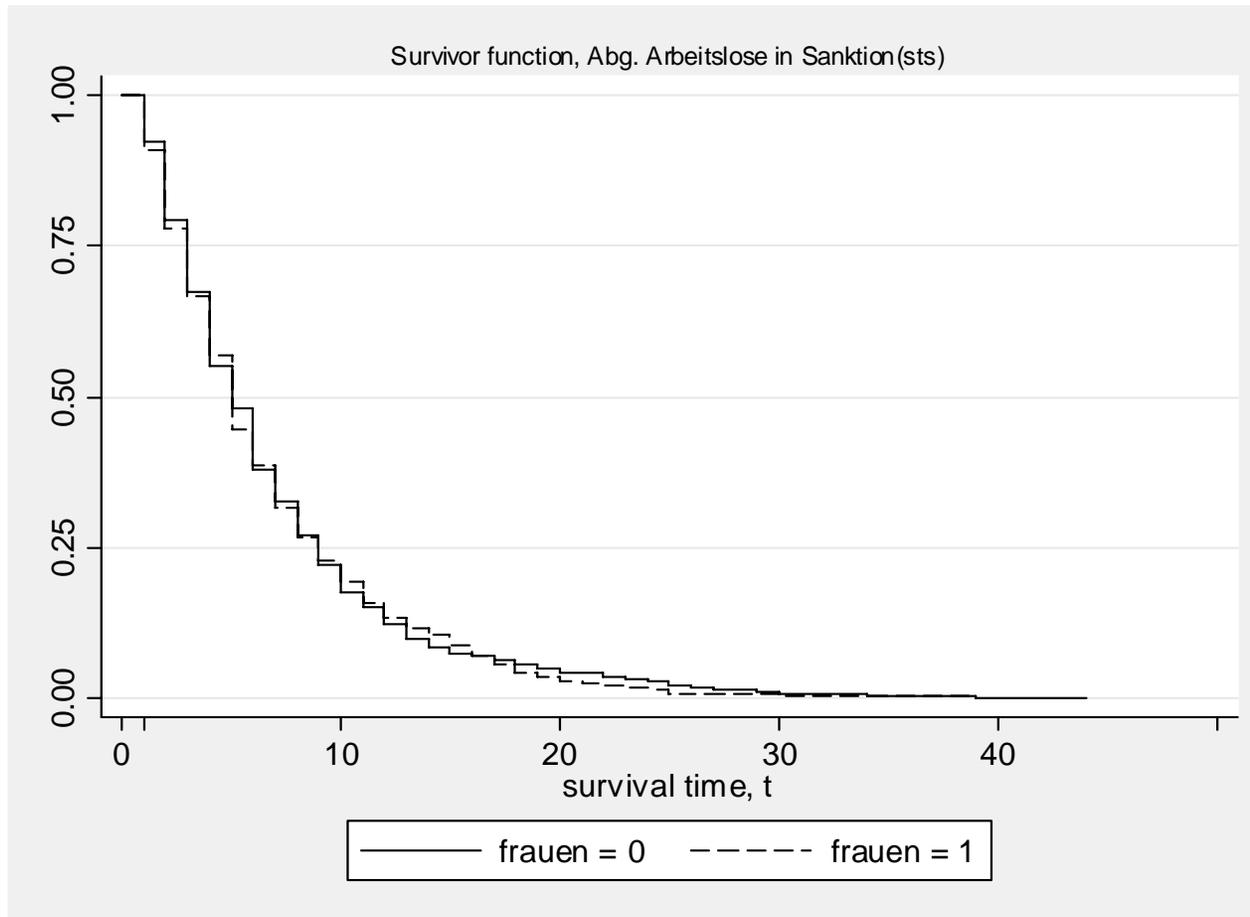
1/2001 bis 4/2004, Monate



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

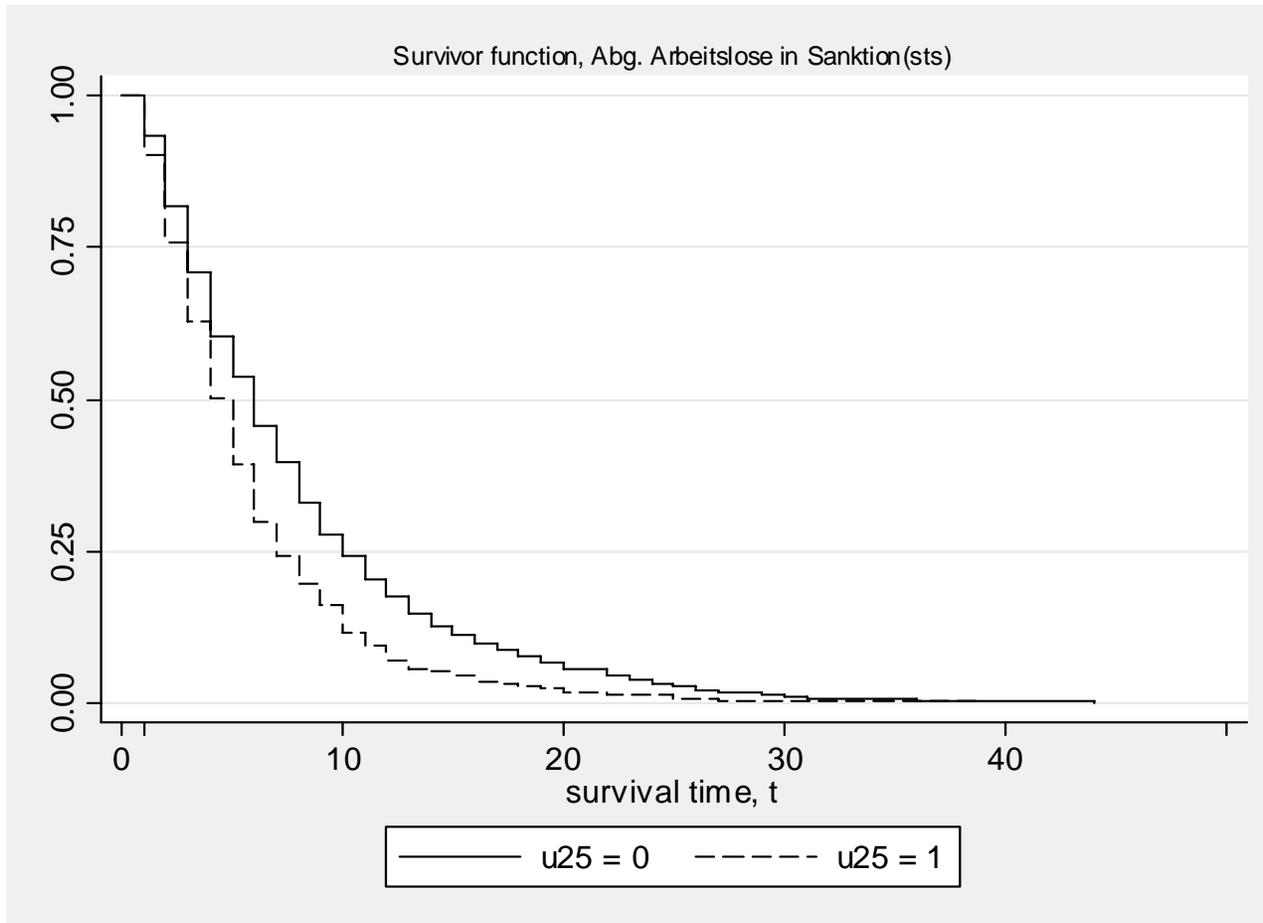
## 3.3 Zeitprofil von Sperrzeiten: Übergänge in Sperrzeit Frauen vs. Männer

Überlebensfunktionen (Kaplan/Meier), 1/2001 bis 4/2004, Monate



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

### 3.3 Zeitprofil von Sperrzeiten: Übergänge in Sperrzeit Jüngere (<25 Jahre) vs. Vergleichsgruppe Überlebensfunktionen (Kaplan/Meier), 1/2001 bis 4/2004, Monate



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

## 3.4 Betroffenheit von Sperrzeiten, Westdeutschland

### Arbeitslosigkeitsspiels; Eintritte in Arbeitslosigkeit 1/2001 bis 4/2004

Variable	Keine wirksame Sperrzeit		Wirksame Sperrzeit	
	Mittelwert	Standardabw.	Mittelwert	Standardabw.
Frauen (%)	41,35	49,25	30,39	46,02
Uni (%)	4,70	21,16	0,87	9,30
Ohne Ausbildung (%)	28,14	44,97	34,97	47,71
Unter 25 Jahre (%)	22,51	41,76	44,55	49,73
Über 50 Jahre (%)	16,23	36,87	3,16	17,50
Behindert (%)	2,66	16,09	0,76	8,70
Immigranten (%)	10,42	30,55	15,14	35,86
Kind unter 3 Jahren (%)	6,49	24,63	6,21	24,15
Über 2 Kinder im Haushalt (%)	3,50	18,37	3,16	17,50
Tagesentgelt	24,36	11,28	19,42	7,60
Arbeitslosigkeitserfahrung	11,06	17,10	12,12	17,20
Sanktionserfahrung			47,88	35,95
Säumniserfahrung	0,14	1,70	0,57	2,87
Beobachtungen	152.331		918	

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

## 3.4 Determinanten einer wirksamen Sperrzeit (I)

### Abgangsratenmodelle in diskreter Zeit, Kovariaten auf individueller Ebene 1/2002 bis 4/2002, Westdeutschland

Variable	Koeffizienten			Odds Ratios		
	Koeffizient	Std.fehler	Wahrsch.	Odds Ratio	Std.fehler	Wahrsch.
Baseline	-0,0862	0,0769	0,262	0,9175	0,0705	0,262
Frauen	-0,8590	0,1440	0,000	0,4236	0,0610	0,000
Uni	-0,9643	0,5870	0,100	0,3812	0,2238	0,100
Ohne Ausbildung	0,0718	0,1303	0,581	1,0745	0,1400	0,581
Unter 25 Jahre	1,2089	0,1452	0,000	3,3499	0,4864	0,000
Über 50 Jahre	-1,3208	0,3152	0,000	0,2669	0,0841	0,000
Behindert	-2,1209	1,0029	0,034	0,1199	0,1203	0,034
Immigranten	0,0892	0,1776	0,616	1,0932	0,1942	0,616
Kind unter 3 Jahren	-0,2168	0,2647	0,413	0,8051	0,2131	0,413
Über 3 Kinder im Haushalt	0,3579	0,2963	0,227	1,4303	0,4238	0,227
Tagesentgelt	-0,0386	0,0081	0,000	0,9621	0,0078	0,000
Arbeitslosigkeitserfahrung	-0,4340	0,3623	0,231	0,6479	0,2347	0,231
Säumniserfahrung	-0,0136	0,0213	0,522	0,9864	0,0210	0,522
Quartal 1	-0,6246	0,2039	0,002	0,5355	0,1092	0,002
Quartal 2	-0,4496	0,1804	0,013	0,6379	0,1151	0,013
Quartal 3	-0,3518	0,1774	0,047	0,7034	0,1248	0,047

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

## 3.4 Determinanten einer wirksamen Sperrzeit (II)

### Abgangsratenmodelle in diskreter Zeit, Kovariaten auf regionaler Ebene 1/2002 bis 4/2002, Westdeutschland

Variable	Koeffizienten			Odds Ratios		
	Koeffizient	Std.fehler	Wahrsch.	Odds Ratio	Std.fehler	Wahrsch.
Sperrzeitenquote Nr. 2	0,6388	0,0983	0,000	1,8941	0,1863	0,000
Sperrzeitenquote Nr. 3	0,4707	0,3729	0,207	1,6011	0,5971	0,207
Arbeitslosenquote	0,0259	0,0505	0,608	1,0263	0,0518	0,608
Log Arbeitslosigkeitsdauer	-0,2811	0,6106	0,645	0,7550	0,4609	0,645
Offene Stellen/Arbeitslose	0,0006	0,0038	0,873	1,0006	0,0038	0,873
Zweiter Arbeitsmarkt	0,0275	0,0249	0,268	1,0279	0,0255	0,268
Anteil Dienstleistungen	0,0135	0,0114	0,236	1,0136	0,0116	0,236
Anteil Ausländer	0,0104	0,0162	0,520	1,0104	0,0163	0,520
Anteil Frauen	0,0003	0,0302	0,992	1,0003	0,0302	0,992
Anteil ohne Ausbildung	-0,0177	0,0196	0,367	0,9825	0,0193	0,367
Anteil unter 25 Jahre	0,0723	0,0501	0,149	1,0750	0,0539	0,149
Anteil über 50 Jahre	0,0718	0,0296	0,015	1,0744	0,0318	0,015
Konstante	-10,5884	3,4824	0,002			

- Positiver Zusammenhang zwischen regionaler Sanktionsrate und individueller Sanktionswahrscheinlichkeit unter Kontrolle individueller und regionaler Merkmale
- Regionale Sanktionspolitik beeinflusst individuelle Sanktionswahrscheinlichkeit

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

# Inhalt

- 1 Datenbasis: Die Integrierten Erwerbsbiographien (IEB)
  - 1.1 Quellen, Aufbau und Aufbereitung der IEB-Daten
  - 1.2 Die IEB im Vergleich zu herkömmlichen (amtlichen) Mikrodaten
- 2 Theoretischer und institutioneller Hintergrund zu Sanktionen
  - 2.1 Sanktionen in Arbeitslosenversicherungssystemen
  - 2.2 Neuregelung von Sperrzeiten und veränderte Sanktionspolitik der BA
- 3 Empirische Ergebnisse
  - 3.1 Forschungsstand und Fragestellungen
  - 3.2 Identifikation wirksamer Sanktionen mittels der IEB-Daten
  - 3.3 Zeitprofil von Sanktionen
  - 3.4 Betroffenheit von Sperrzeiten und Determinanten der Sanktionierung
- 4 **Ausblick**

## 4 Ausblick

- Allgemeine Wirkungsanalysen zu Sperrzeiten
  - *Ex-post-Effekt*: Führt eine verhängte Sperrzeit anschließend zu einem schnelleren Abgang aus Arbeitslosigkeit/Übergang in Beschäftigung im Vergleich zu einer Situation, in der sie nicht ausgesprochen worden wäre?
  - *Ex-ante-Effekt*: Beschleunigt die Drohkulisse der Sanktionen in Deutschland den Abgang aus Arbeitslosigkeit/Übergang in Beschäftigung?
- Evaluationsfragstellungen in Bezug auf die Hartz-Reform
  - Haben die neuen Sanktionsregeln und die verschärfte Sanktionspolitik der BA zur Aktivierung der Arbeitslosen beigetragen?
  - Stehen diese Veränderungen im kausalen Zusammenhang zu einem beschleunigten Abgang aus dem Leistungsbezug bzw. einer schnelleren Integration in reguläre Beschäftigung?