



Warum Frauen seltener sanktioniert werden als Männer

Veronika Knize

Wer Arbeitslosengeld II bezieht und ohne triftigen Grund gegen die Regeln der Grundsicherung verstößt, dem drohen Sanktionen. Analysen zur Sanktionswahrscheinlichkeit zeigen, dass Frauen im Vergleich zu Männern viel seltener sanktioniert werden. Männer sind etwa doppelt so häufig von Sanktionen wegen Meldeversäumnissen und dreimal so häufig von Sanktionen aufgrund anderer Pflichtverletzungen betroffen als Frauen. Diese Unterschiede lassen sich zum großen Teil, aber nicht ausschließlich durch Kinderbetreuungspflichten erklären.

[Joachim Wolff und Andreas Moczall haben 2012](#), ebenso wie [Franz Zahradnik und andere im Jahr 2016](#), darauf aufmerksam gemacht, dass die Ursachen für einen sogenannten Gender-Gap bei der Sanktionswahrscheinlichkeit untersucht werden sollten. Dieser Beitrag geht daher zwei Fragen nach: Inwiefern lässt sich das ungleiche Sanktionsrisiko dadurch erklären, dass Frauen und Männer, die Leistungen der Grundsicherung beziehen, sich bezüglich der Verteilung verschiedener Charakteristika wie Alter, Bildung und Familienkonstellation unterscheiden? Und inwieweit geht der Gender-Gap auf ein unterschiedliches Verhalten von weiblichen und männlichen Leistungsbeziehenden und eine unterschiedliche Behandlung

durch [Fachkräfte](#) der [Jobcenter](#) zurück?

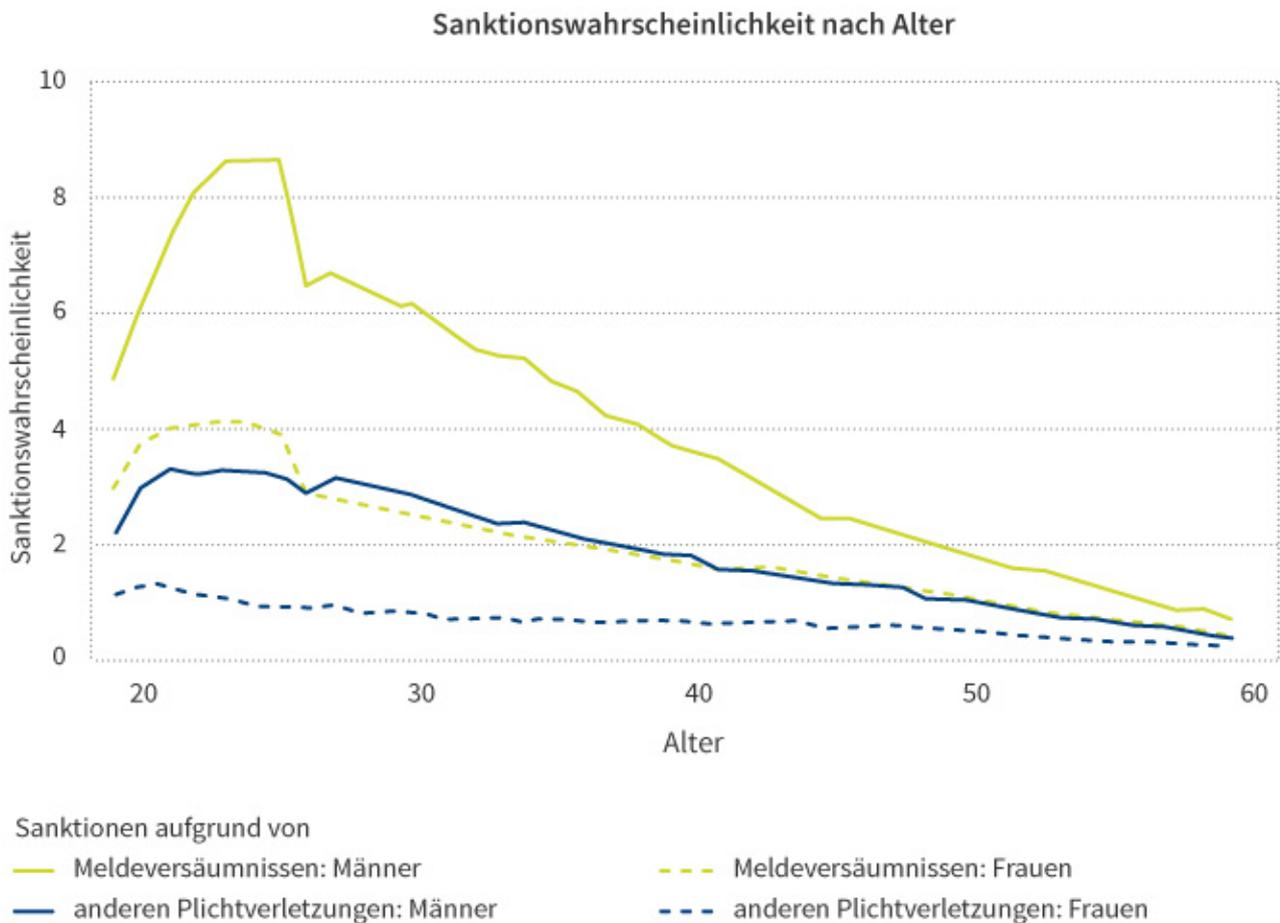
Auf Basis von [Prozessdaten](#) der Statistik der [Bundesagentur für Arbeit](#) für den Zeitraum 2013 bis 2016 wurden hierfür geschlechtsspezifische Unterschiede bei Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen und anderen Pflichtverletzungen (siehe Infokasten „Sanktionstypen“) mithilfe einer sogenannten Zerlegungsanalyse untersucht (siehe Infokasten „Daten und Methoden“). Dabei wurde die Wahrscheinlichkeit gemessen, eine Sanktion jeweils innerhalb des nächsten Quartals zu erhalten. Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu Sanktionen im Jahr 2019 (siehe Infokasten „Sanktionstypen“) und der Covid-19-Pandemie dürfen die Befunden der vorliegenden Studie aber nicht ohne Weiteres auf die aktuelle Situation übertragen werden.

Wie groß ist der Gender-Gap bei Sanktionen?

Leistungsberechtigte unter 25 Jahren werden besonders häufig sanktioniert (siehe Abbildung 1). Zugleich weist diese Altersgruppe sehr starke Geschlechterunterschiede in der Sanktionswahrscheinlichkeit auf. Ab dem Alter von 25 Jahren bleiben diese Unterschiede weiter erkennbar, die Sanktionswahrscheinlichkeiten von Männern und Frauen sinken aber und nähern sich aneinander an, sodass der absolute Gender-Gap kleiner wird. Da die Sanktionswahrscheinlichkeiten bei älteren Personen sehr viel niedriger sind, werden nachfolgend nur die unter 55-Jährigen betrachtet.

Abb. 1: Sanktionswahrscheinlichkeit nach Alter und Sanktionstyp

Anteile in Prozent



Hinweis: N = 8.058.379.

Quelle: Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen. © IAB

Die Wahrscheinlichkeit, im nächsten Quartal eine Sanktion aufgrund von Meldeversäumnissen zu erhalten, liegt für Männer bei 4,3 Prozent, für eine Sanktion aufgrund von anderen Pflichtverletzungen beträgt sie 2 Prozent (in der Stichprobe für die Jahre 2013 bis 2016). Die durchschnittliche Sanktionswahrscheinlichkeit für Frauen liegt dagegen bei 2,1 Prozent und 0,7 Prozent. Damit ergibt sich ein Gender-Gap von 2,2 Prozentpunkten bei Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen. Bei anderen Pflichtverletzungen beträgt dieser Unterschied 1,3 Prozentpunkte.

Geschlechterunterschiede zeigen sich sowohl für ALG-II-Beziehende insgesamt als auch für Sanktionierte

Deutliche Geschlechterunterschiede gibt es sowohl bei der Verteilung von Merkmalen in der Stichprobe insgesamt als auch bei den Sanktionierten (der besseren Übersichtlichkeit halber wird nachfolgend nicht weiter nach Sanktionstypen differenziert). Wie die bisherige Forschung, zum Beispiel die [Studie von Susanne Götz und anderen aus dem Jahr 2010](#), dokumentiert, sind Sanktionierte überwiegend jünger und geringer qualifiziert. Zudem sind Männer im Alter von 25 bis 39 Jahren, die ALG II beziehen, unter den Sanktionierten überrepräsentiert, während der Anteil der Frauen in dieser Altersgruppe ihrem Anteil an den Sanktionierten entspricht. In Bezug auf die Bildung sind im Durchschnitt kaum Unterschiede zwischen Männern und Frauen in der gesamten Stichprobe zu erkennen. Allerdings haben sanktionierte Frauen einen etwas niedrigeren Bildungsstand als sanktionierte Männer.

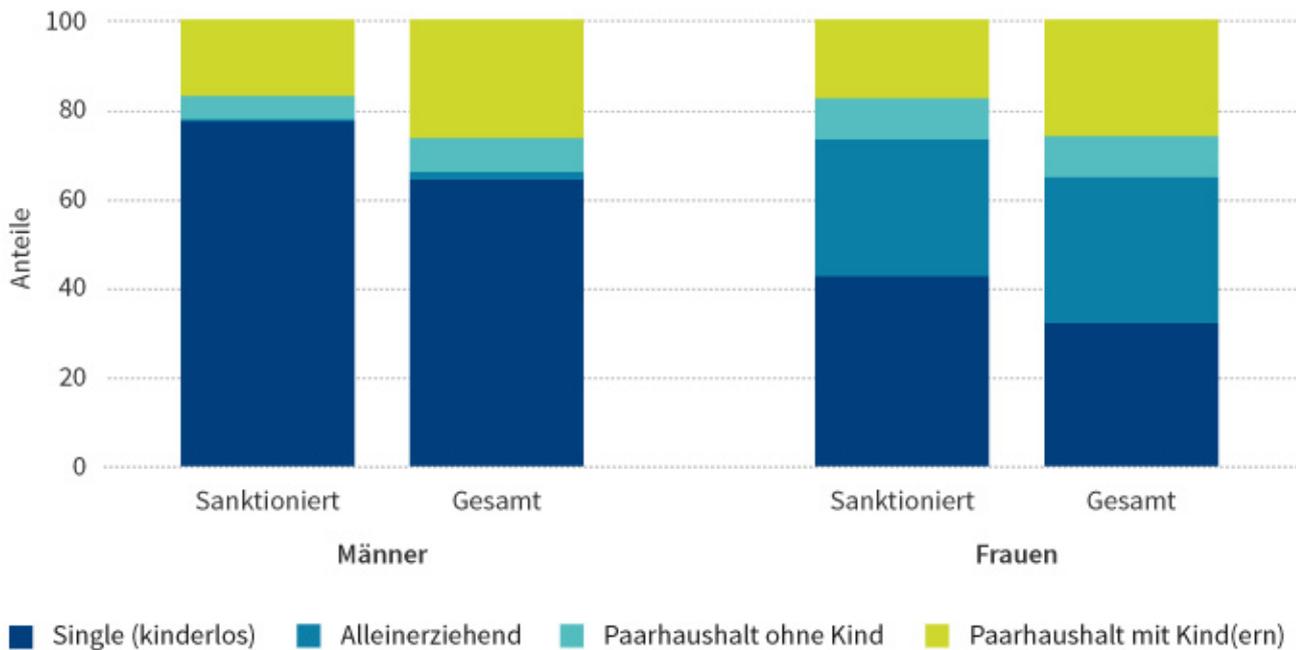
Darüber hinaus sind Frauen etwas länger im Leistungsbezug und in der Gruppe derjenigen überrepräsentiert, die nie als sozialversicherungspflichtig beschäftigt gemeldet waren. Aktuell sind Männer und Frauen jedoch zu gleichen Anteilen sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Ein markanter Unterschied zeigt sich, wenn man den tatsächlich ausgezahlten Leistungsanteil am maximalen Bedarf betrachtet, den Leistungsbeziehende erhalten würden, wenn ihnen außer dem [Arbeitslosengeld II](#) keine anderen Einkommensquellen zur Verfügung stünden (etwa Einkommen aus einem Job oder Leistungen für Kinder). Männer beziehen einen durchschnittlich um 10 Prozentpunkte höheren Leistungsanteil als Frauen. Männer und Frauen, die überdurchschnittliche Leistungen beziehen, werden ähnlich sanktioniert.

Männer, die ALG-II-Leistungen erhalten, haben seltener Kinder als Frauen. Fast ein Drittel der Frauen ist alleinerziehend, während über die Hälfte der Männer Single und kinderlos ist (siehe Abbildung 2). Alleinstehende sind in der Gruppe der Sanktionierten überrepräsentiert, Eltern in Paarhaushalten sind dort dagegen unterrepräsentiert. Der Anteil an alleinerziehenden sanktionierten Frauen entspricht ihrem Gesamtanteil.

Abb. 2: Bedarfsgemeinschaftstypen bei Sanktionierten und bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt nach Geschlecht

Anteile in Prozent



Hinweis: Nicht enthalten sind hier Personen des Bedarfsgemeinschaftstyps „Andere“, die 3 Prozent der Stichprobe ausmachen. N= 6.964.949.

Quelle: Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen. © IAB

Die unterschiedliche Verteilung von Faktoren wie Familienkonstellation und Humankapital beeinflusst den Gender-Gap

Im ersten Teil der Zerlegungsanalyse wurde untersucht, inwieweit Unterschiede zwischen Männern und Frauen in der Verteilung von Faktoren wie Familienkonstellation und [Humankapital](#) den Gender-Gap beeinflussen (siehe Infokasten „Daten und Methoden“). Bei Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen erklären diese Geschlechterunterschiede insgesamt zwischen 11 Prozent und 20 Prozent des Gender-Gaps. Bei schwerwiegenden Sanktionen dagegen sind zwischen 15 Prozent und 32 Prozent des Gender-Gaps auf solche Unterschiede zurückzuführen.

Ein wichtiges Ergebnis dabei ist, dass spezifische Merkmale der Familienkonstellation – wie der Status als Single oder als Haushalt mit Kindern im Alter von unter drei Jahren – zu Unterschieden in den Sanktionswahrscheinlichkeiten von Männern und Frauen beitragen. Unterschiede im individuellen Humankapital, zum Beispiel die Arbeitserfahrung und der Bildungsstand, erklären dagegen nur einen geringeren Teil der höheren Sanktionswahrscheinlichkeit für Männer.

Auch Geschlechterunterschiede im Verhalten der Leistungsbeziehenden und der Jobcenter wirken sich auf die Sanktionswahrscheinlichkeit aus

Im zweiten Teil der Zerlegungsanalyse wurde untersucht, inwieweit der Gender-Gap auf Verhaltensunterschiede von Frauen und Männern vor allem in Bezug auf die individuelle Arbeitsteilung sowie auf die entsprechende Verfügbarkeit und Zumutbarkeit für eine Aktivierung vonseiten des Jobcenters zurückgeführt werden kann (siehe Infokasten „Daten und Methoden“).

Es zeigt sich, dass Merkmale der Familienkonstellation wiederum einen hohen Anteil an der Erklärung der unterschiedlichen Sanktionswahrscheinlichkeit für Männer und Frauen haben: Er liegt bei 22 Prozent bis 28 Prozent. Die Effekte für Eltern von Kindern unter drei Jahren tragen hierzu am meisten bei. Auf Geschlechterunterschiede zwischen kinderlosen Singles lassen sich zwischen 2 und 10 Prozent des Gender-Gaps zurückführen.

Insbesondere bei Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen spielt die tatsächlich ausgezahlte Leistung in Relation zum maximalen Bedarf der [Bedarfsgemeinschaft](#) eine Rolle. Überraschend ist, dass die geschlechtsspezifische Häufigkeit von Sanktionen bei Meldeversäumnissen auch davon abzuhängen scheint, ob männliche oder weibliche Fachkräfte in den Jobcentern zuständig sind. Denn Letztere behandeln Frauen möglicherweise etwas milder. Allerdings besteht zu diesem Thema noch Forschungsbedarf, da die gemessenen Effekte statistisch nicht alle signifikant sind.

Die Ergebnisse für diesen Teil der Zerlegungsanalyse deuten zudem darauf hin, dass Geschlechterunterschiede bei Variablen, die nicht in den vorliegenden Daten abgebildet sind, einen wichtigen Anteil am unterschiedlichen Sanktionsrisiko von Männern und Frauen haben. Das gilt vor allem bei Sanktionen aufgrund von schwerwiegenden Pflichtverletzungen. Bei solchen Regelverstößen könnten beispielweise geschlechtsspezifische Unterschiede in der Tendenz zu abweichendem Verhalten eine Rolle spielen.

Fazit

Die empirischen Befunde deuten darauf hin, dass Frauen im Vergleich zu Männern zu einem erheblichen Anteil seltener sanktioniert werden – möglicherweise, weil sie Kinderbetreuungsaufgaben häufiger nachgehen als Männer. Dies knüpft an frühere Forschungsergebnisse an, wonach Frauen aufgrund von Kinderbetreuung seltener für eine Aktivierung durch die Jobcenter zur Verfügung stehen. Die Befunde einer [Studie von Holger Bähr und anderen aus dem Jahr 2019](#) deuten zudem darauf hin, dass Jobcenter Widersprüche wegen einer Pflichtverletzung von Personen mit Kinderbetreuungspflichten eher akzeptieren.

Die Analysen weisen darüber hinaus Geschlechterunterschiede sowohl im Verhalten von kinderlosen Singles als auch in deren Behandlung durch die Fachkräfte in den Jobcentern aus. Daher ist davon auszugehen, dass die unterschiedliche Sanktionswahrscheinlichkeit von Männern und Frauen auch durch andere Faktoren wie die Tendenz zu abweichendem Verhalten verursacht wird.

Sanktionstypen

Das Sozialgesetzbuch II unterscheidet grundsätzlich zwischen Sanktionen wegen Meldeversäumnissen und wegen anderer Pflichtverletzungen. Bei beiden beträgt die Regeldauer drei Monate. Sanktionen infolge von Meldeversäumnissen führen zu einer Reduktion der Leistungen in Höhe von 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs. Er umfasst Bedarfe für Ernährung, Kleidung und andere persönliche und familiäre Bedürfnisse. In ähnlicher Weise wirkt sich eine Sanktion aus, die für schwerwiegende Pflichtverletzungen verhängt wird, wie zum Beispiel bei der Ablehnung einer zumutbaren Arbeitsstelle.

Bis zum November 2019 galten für diese Sanktionen unterschiedliche Regeln je nach Alter. Das [Arbeitslosengeld II](#) (ALG II) wurde um 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs gekürzt, wenn die Person 25 Jahre oder älter war. Für jüngere Personen wurde das ALG II auf die Leistungen für Miete und Heizung beschränkt. Bei wiederholten Sanktionen innerhalb eines Jahres gab es höhere Kürzungen bis hin zu einer kompletten Aussetzung der Leistungen.

Infolge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom November 2019 sind Sanktionen in Höhe von mehr als 30 Prozent des Regelbedarfs derzeit nicht mehr möglich. Eine gesetzliche Neuregelung muss dieses Verbot aber nicht unbedingt weiterführen. Zuvor urteilte bereits das Bundessozialgericht, dass eine Kürzung der Leistungen für Unterkunft und Heizung durch

Sanktionen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften nicht erfolgen darf.

Daten und Methoden

Die Analyse basiert auf administrativen Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA), regionalen Daten und Daten des Jobcenter-Personalstrukturpanels (zur Verfügung gestellt von der Abteilung Personalberichtswesen der BA; es handelt sich um eine quartalsweise Erhebung von Kennziffern der Jobcenter). Da das Jobcenter-Personalstrukturpanel auf prozessproduzierte Daten der BA zurückgreift, wurden in diesem Datensatz nur gemeinsame Einrichtungen berücksichtigt. Sie machen circa 75 Prozent der Jobcenter aus. Die vorgestellte Analyse basiert auf einer Zufallsstichprobe von 20 Prozent aller [erwerbsfähigen](#) Leistungsberechtigten in gemeinsamen Einrichtungen, die zwischen 2013 und 2016 mindestens in einem Quartal in der Grundsicherung registriert waren. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Jahre 2013 bis 2016.

Bei der Methode handelt es sich um eine Zerlegungsanalyse mit einer logistischen [Regression](#), die von [Yun im Jahr 2004](#) entwickelt wurde. Diese Methode zerlegt den Gender-Gap bei Sanktionen in zwei Teile: Charakteristik-Effekte und Koeffizienten-Effekte. Bei Ersteren geht es darum, welcher Anteil des Gender-Gaps durch Differenzen zwischen Männern und Frauen in der Verteilung der beobachteten Variablen erklärt wird, die die Sanktionswahrscheinlichkeit determinieren. Sie zeigen also an, wie sich die Sanktionswahrscheinlichkeit von Frauen verändern würde, wenn sie beispielsweise gleich häufig alleinstehend (und kinderlos) wären, wie es bei Männern in den Daten beobachtet wird. Wie Abbildung 2 zeigt, wären Frauen in diesem Fall häufiger Single, was ihre Sanktionswahrscheinlichkeit als Gruppe erhöhen würde, da Single zu sein mit einer höheren Sanktionswahrscheinlichkeit einhergeht. Daher würde sich der Gender-Gap reduzieren.

Bei Koeffizienten-Effekten geht es um Geschlechterunterschiede in den Koeffizienten der logistischen Regression. [Jann hat diese Effekte 2008](#) prinzipiell auf Unterschiede im Verhalten der Individuen und deren Behandlung durch Andere (Personen, Jobcenter etc.) zurückgeführt. Er hat allerdings auch darauf hingewiesen, dass sich Koeffizienten-Effekte ebenso aufgrund von unbeobachteten Faktoren ergeben können. Im Fall des vorliegenden Beitrags umfassen Verhaltensunterschiede von Frauen und Männern vor allem Unterschiede in Bezug auf die Arbeitsteilung und entsprechende Verfügbarkeit und Zumutbarkeit für eine Aktivierung vonseiten des Jobcenters.

Die Unterschiede in der Sanktionswahrscheinlichkeit wurden in vier Zerlegungsanalysen

untersucht: Die Sanktionswahrscheinlichkeit wegen Meldeversäumnissen und anderen Pflichtverletzungen wurde separat analysiert, jeweils getrennt mit Koeffizienten für Männer und Frauen.

Literatur

Bähr, Holger; Kirchmann, Andrea; Schafstädt, Christin; Sippli, Khira; Späth, Jochen; Boockmann, Bernhard (2019): [Bedarfsgemeinschaften und ihre Mitglieder in der Beratungs- und Vermittlungsarbeit der Jobcenter](#), IAB-Forschungsbericht Nr. 6.

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

Jann, Ben (2008): [The Blinder-Oaxaca decomposition for linear regression models](#). The Stata Journal, Volume 8, Issue 4, S. 453–479.

Wolff, Joachim; Moczall, Andreas (2012): [Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion](#), IAB-Forschungsbericht Nr. 11.

Yun, Myeong-Su (2004): [Decomposing differences in the first moment](#). In: Economics Letters, Volume 82, Issue 2, S. 275–280.

Zahradnik, Franz; Schreyer, Franziska; Moczall, Andreas; Gschwind, Lutz; Trappmann, Mark (2016): [Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II](#). In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 62, H. 2, S. 141–179.