

Zwischen Sparzwang und Wachstum

Wie die geplante Bürgergeldreform
Social Investment ausbremst

AUTOREN

Dr. Fabian Mushövel

Prof. Dr. Anton Hemerijck

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Buffer Policies in der Social Investment-Logik	4
3.	Die Problemdiagnose der Bundesregierung: Das Bürgergeld und seine Kosten	6
4.	Das Argument der Fehlanreize: Verhindert das Bürgergeld die Aufnahme von Arbeit?	8
5.	Die Alternative: Die Social Investment-Dividende durch bessere Verzahnung von Stock, Flow und Buffer Policies	11
6.	Auf einen Blick	13
	Quellenangaben	14

Einleitung

Die Bundesregierung hat den Gesetzentwurf zur lang erwarteten Reform des Bürgergelds vorgelegt. Die Logik und Zielsetzung des Vorhabens waren klar umsteckt: Deutschland gebe zu viel Geld für seinen Sozialstaat aus, gleichzeitig klaffe ab 2027 eine Milliardenlücke im Haushalt. Daher, so das Argument, müsse man in der Sozialpolitik – und vor allem beim Bürgergeld – so viel sparen wie möglich.

Im Wahlkampf überboten sich Unionspolitiker:innen noch mit Einsparprognosen. Thorsten Frei, heute Kanzleramtschef, sprach von 30 Milliarden Euro (ZDFheute 2025), Friedrich Merz von einem zweistelligen Milliardenbetrag (Gillmann 2025). Nach Amtsantritt korrigierte der Kanzler die Zahl auf fünf Milliarden Euro, also etwa zehn Prozent dessen, was der Staat für das Bürgergeld ausgibt (Bootsmann et al. 2025). Noch kurz vor der Vorlage des Entwurfs sprach CDU-Generalsekretär Linneemann im ZDF unspezifisch von „sehr vielen Milliarden“ (Reulmann 2025).

Heute ist klar, dass der Gesetzesvorschlag in Bezug auf Einsparungen nicht annähernd der große Wurf ist, als der er im Vorfeld angekündigt wurde – obwohl selbst Arbeitsministerin Bas bekannt gab, „Sanktionen bis an die Grenze dessen, was verfassungsrechtlich zulässig ist“ verschärfen zu wollen (Tagesschau 2025a). Tatsächlich geht aus dem Gesetzentwurf hervor, dass der Wechsel vom Bürgergeld zur Grundsicherung 2026 und 2027 lediglich 86 bzw. 69 Millionen Euro sparen wird, bevor ab 2028 sogar Mehrausgaben erwartet werden (Tagesschau 2025c).

Diese Zielverfehlung liegt in zwei Fehldiagnosen begründet. Der aktuelle Reformkurs irrt zum einen in der Einschätzung, was die dringendsten Probleme der deutschen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sind und zum anderen im Blick auf die ökonomischen Potenziale einer gut gestalteten Sozialpolitik.

Beides beleuchten wir in diesem Beitrag und diskutieren den Gesetzentwurf zur Bürgergeldreform, gemessen an den Maßstäben moderner Sozialpolitik als Buffer Policy im Sinne des Social Investment (Hemerijck und Mushövel 2025). Wir argumentieren, dass der Reformvorschlag geringe kurzfristige Einsparungen teuer erkauft, indem er nicht nur die soziale Gerechtigkeit untergräbt, sondern großes wirtschaftliches Potenzial ungenutzt lässt. Die Ergebnisse legen nahe, dass die Bundesregierung stattdessen eine bessere Verzahnung von Stock (Mushövel und Hemerijck 2025a), Flow (Mushövel und Hemerijck 2025b) und Buffer Policies sowie eine Modernisierung und Entbürokratisierung bestehender Sozialpolitiken anstreben sollte. Eine solche Strategie würde nicht nur Produktivität und Beschäftigungsquote erhöhen, sondern langfristig auch den Staatshaushalt entlasten – und damit Raum für dringend nötige Investitionen in Infrastruktur, Digitalisierung und Verteidigung schaffen.

Buffer Policies in der Social Investment-Logik

Die aktuellen Fehlannahmen in der politischen Debatte beruhen auf einem Missverständnis darüber, welche Rolle einkommenssichernde Maßnahmen im Rahmen eines sozialinvestiven Wohlfahrtsstaates einnehmen können. Die Diskussion über die vermeintlich zu hohen Kosten und falschen Anreize sozialer Sicherungssysteme begreift Sozialpolitik ausschließlich als Verteilungsmechanismus sowie als Kostenfaktor.

Im Gegensatz dazu versteht der Social-Investment-Ansatz Sozialpolitik als produktiven Faktor. Wie wir bereits ausführlich in früheren Publikationen erläutert haben (Mushövel und Hemerijck 2025b; 2025a), lässt sich Social Investment in sogenannte Stock, Flow und Buffer Policies unterteilen. Stock Policies steigern das gesamtgesellschaftliche Humankapital über Bildung. Flow Policies unterstützen Menschen bei Übergängen zwischen Lebensphasen und in den Arbeitsmarkt. Buffer Policies schützen Menschen bei widrigen Umständen wie Krankheit oder Arbeitslosigkeit.

Moderne Sozialpolitik benötigt nicht nur eine gute Ausgestaltung dieser Teilbereiche, sondern auch ihre enge Verzahnung. So können Eltern Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen (Stock Policies) nur wahrnehmen, wenn adäquate Kinderbetreuung (Flow Policies) gewährleistet ist. Gelingt diese Verzahnung, ergibt sich über den Lebensverlauf ein positiver Social Investment-Multiplikator (Hemerijck 2017; Hemerijck und Fernandes 2024), der gesamtwirtschaftlich Produktivität, Beschäftigung, Wachstum und Steuereinnahmen erhöht (Musgrave und Musgrave 1989; Myles 2002; Lindert 2004). Gute Sozialpolitik ist also die Grundlage für gute Wirtschaftspolitik.

Abb. 1

Social Investment-Multiplikator



Quelle: Hemerijck, Ronchi, und Plavgo (2023)

Buffer Policies wie das Bürgergeld wirken in dieser Logik sowohl individuell als auch makroökonomisch.

Auf der individuellen Ebene dienen sie der Einkommensstabilisierung und damit der Prävention sozialer Risiken. Indem ein Teil des Einkommens durch Transferleistungen auch bei Nichtarbeit gesichert wird, mindern Buffer die kurzfristigen Kosten sozialer und beruflicher Übergänge. Dadurch schaffen sie den Rahmen, in dem Menschen Weiterbildungsmaßnahmen wahrnehmen und sich langfristig besser auf dem Arbeitsmarkt positionieren können. Die Wiederaufnahme der Arbeit erfolgt dadurch zu einem geringeren Grad unter dem Zwang unmittelbarer Existenzsicherung. Dies eröffnet den Betroffenen die Möglichkeit, eine Beschäftigung zu wählen, die ihrer Qualifikation besser entspricht und im Optimalfall mit höherem Einkommen verbunden ist.

Auf der makroökonomischen Ebene fungieren Buffer Policies als automatische Stabilisatoren, die in Phasen wirtschaftlichen Abschwungs Einkommen und darüber die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stützen (Dolls et al. 2012), was wiederum die Wirtschaftsleistung stabilisiert.

Auch die durch solche Maßnahmen sinkende Ungleichheit hat makroökonomische Relevanz: In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts galten niedrigere Ungleichheit und wirtschaftliche Effizienz noch als gegenläufig. Umverteilung wurde oft mit dem Bild des „leaky bucket“, also in etwa eines löchrigen Eimers, beschrieben, bei dem während des Transfers von höheren zu niedrigeren Einkommensschichten schlicht ein Teil der betreffenden Ressourcen verloren geht (Okun 1975). Neuere Studien widerlegen diese These und zeigen, dass langfristig niedrigere Ungleichheit sogar positiv für wirtschaftliches Wachstum sein kann (Berg und Ostry 2017; Ostry et al. 2014).

Der Sozialstaat wird so im Idealfall zu einem sich selbst tragenden System: Sozialpolitik generiert über höhere Beschäftigung und Produktivität jene Ressourcen, die ihre eigene Nachhaltigkeit sichern. Die geplante Bürgergeldreform erkennt diese produktive Logik sowohl auf der individuellen als auch auf der makroökonomischen Ebene. Buffer Policies sind kein reiner passiver Ausgabenposten, sondern erfüllen eine wichtige Funktion in der Social-Investment-Logik, ohne die andere Maßnahmen wie Aus- und Weiterbildungsangebote an Wirkung verlieren.

Die Problemdiagnose der Bundesregierung: Das Bürgergeld und seine Kosten

Friedrich Merz verteidigt die Bürgergeldreform mit dem Argument, sie beseitige das Missverständnis, „das Bürgergeld sei ein bedingungsloses Grundeinkommen“. Das Bürgergeld selbst beschreibt er als „dauerhafte Finanzierung der Arbeitslosigkeit“. Es gälte zu verhindern, dass Menschen „sich in einem System einrichten, das – vermeintlich oder tatsächlich – ohne Arbeit attraktiver ist als mit Arbeit“ (Tagesschau 2025b). Die Bundesregierung nimmt also an, dass Höhe und Konditionen des Bürgergelds zu großzügig seien und damit Fehlanreize setzen, die Menschen davon abhalten, eine Arbeit aufzunehmen. Auch über das Bürgergeld hinaus sagt Merz über die deutsche Sozialpolitik: „Wir können uns dieses System, das wir heute so haben, einfach nicht mehr leisten“ (Tagesschau 2025d). Wie hoch sind also die deutschen Sozialausgaben, wie stehen diese im Verhältnis zu den Ausgaben für das Bürgergeld und lassen sich daraus tatsächlich Fehlanreize ableiten?

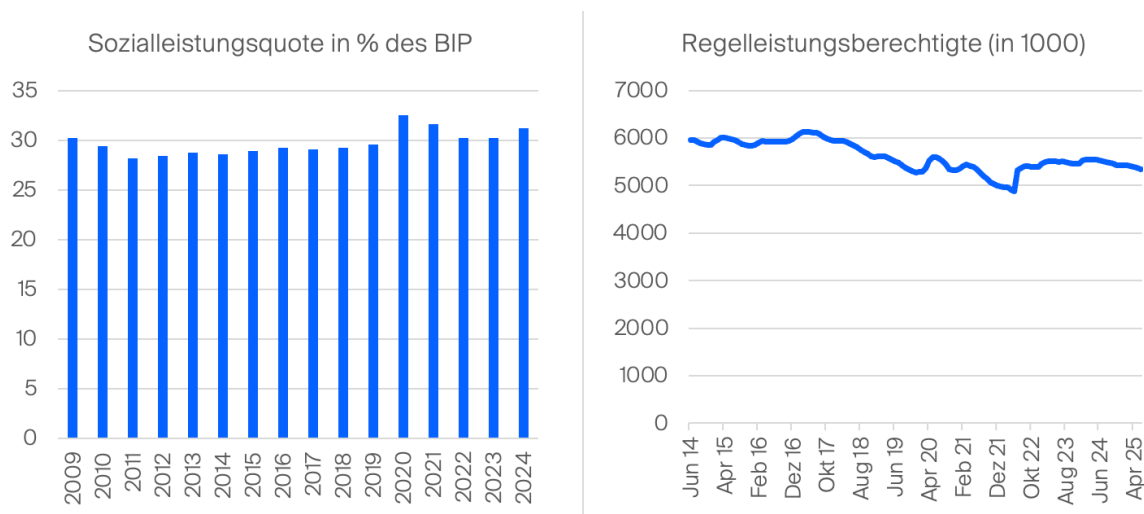
Die Sozialleistungsquote, also die Summe der Ausgaben für alle sozialpolitischen Maßnahmen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung, lag 2024 bei 31,2 % des Bruttoinlandproduktes. Damit ist der Wert seit 2009 von 30,2 % nur leicht angestiegen. Von einer Kostenexplosion, die die Finanzierbarkeit des Sozialstaats in Frage stellt, kann also keine Rede sein (siehe Abb. 2).

Im Vergleich mit anderen Industrienationen liegt Deutschland bei den Sozialausgaben etwas über dem Durchschnitt, allerdings hinter den Nachbarländern Österreich und Frankreich. Bezieht man neben den direkten öffentlichen Ausgaben auch sozialpolitische Steuervergünstigungen (sogenannte „earned income tax credits“) und notwendige private Zusatzleistungen mit ein, geben selbst die USA mehr für Sozialpolitik aus als Deutschland (OECD 2024).

Die Ausgaben für das Bürgergeld machen gegenwärtig rund 4,1 % der gesamten Sozialausgaben aus, was etwa 58 Milliarden Euro entspricht. Dieser Anteil ist in den letzten fünf Jahren konstant geblieben und liegt deutlich unter dem Wert von 5,8 % aus dem Jahr 2010 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2025). Auch die Zahl derer, die Bürgergeld empfangen, ist seit rund zehn Jahren rückläufig. Der kurzfristige Anstieg im Jahr 2022 lässt sich auf die Einbeziehung von infolge des russischen Angriffskrieges geflüchteten Personen aus der Ukraine in das Bürgergeldsystem zurückführen (siehe Abb. 3). Auch vor dem Hintergrund dieser Zahlen lässt sich also keine akute Krise des Sozialstaates attestieren. Nichtsdestotrotz ließen sich die Zahlen durch eine durchdachte Sozialpolitik weiter verbessern.

Abb. 2

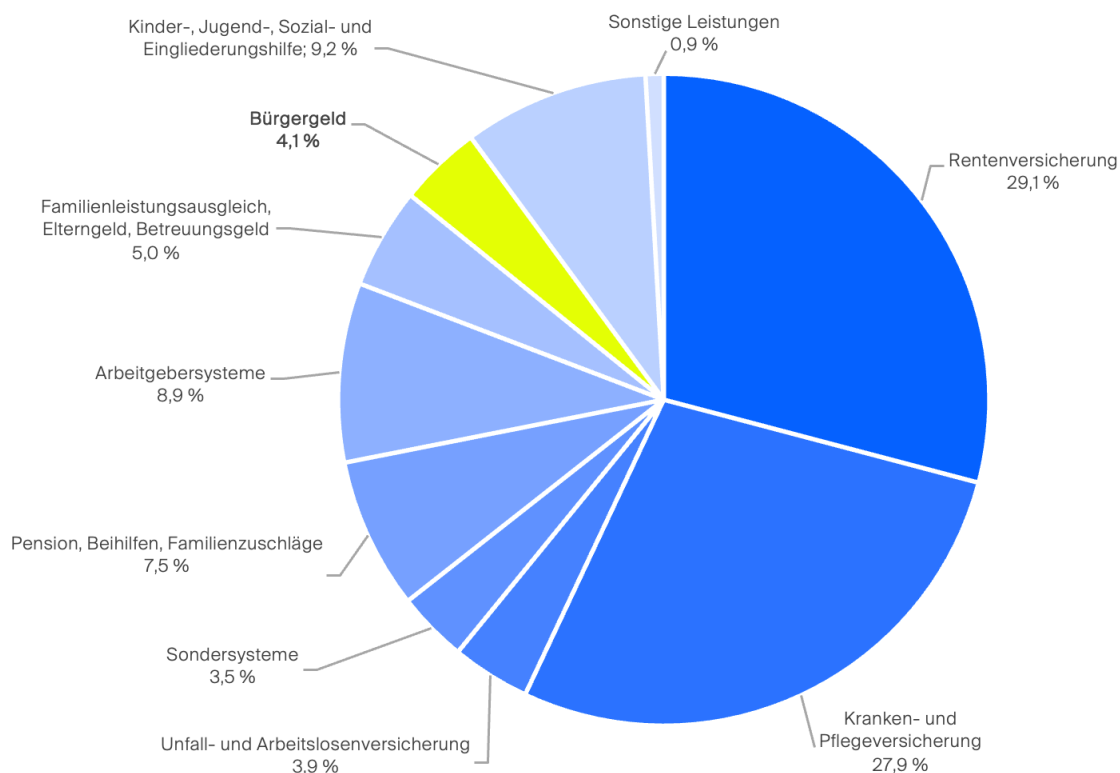
Sozialleistungsquote und Regelleistungsberechtigte über Zeit



Quelle: BMAS (2025), Bundesagentur für Arbeit (2025d)

Abb. 3

Anteil einzelner Sozialleistung am Sozialleistungsbudget, 2024



Quelle: BMAS (2025)

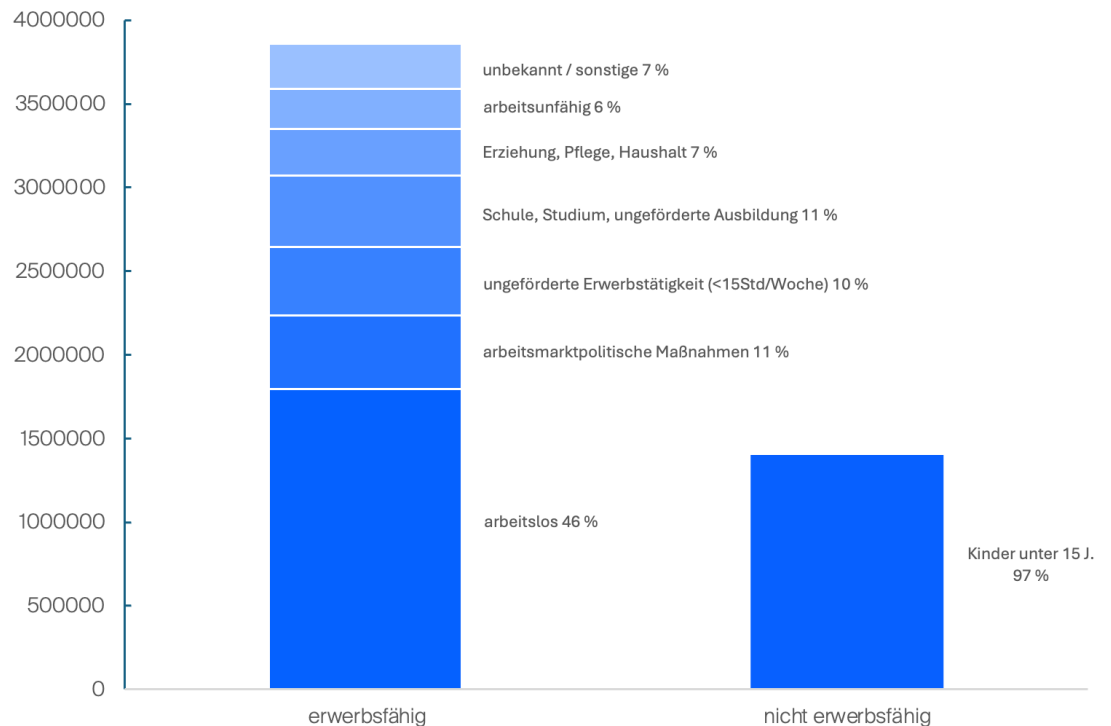
Anmerkung: Sonstige Leistungen beinhalten Entschädigungssysteme, sonstige Arbeitsförderung, Ausbildungs- und Aufstiegsförderung sowie Wohngeld.

Das Argument der Fehlanreize: Verhindert das Bürgergeld die Aufnahme von Arbeit?

Da die direkten Einsparungen der nun angestrebten Reform gering ausfallen, stützt sich die Hoffnung der Bundesregierung auf die Annahme, dass durch eine veränderte Anreizstruktur mehr Menschen dazu bewegt werden, vom Bürgergeld in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln. Merz nennt in diesem Zusammenhang die Zahl von über einer Milliarde Euro Nettoeinsparungen pro 100.000 in Arbeit vermittelter Bürgergeldempfänger:innen (Tagesschau 2025b). Die Bundesregierung nimmt an, dass dies allein zu realisieren sei, indem der Bürgergeldbezug weniger „attraktiv“ gemacht werde. Die Belastbarkeit dieser Annahme ist zentral für unsere Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs und seiner makroökonomischen Erfolgsaussichten.

Die aktuell etwa 5,2 Millionen Regelleistungsberechtigten (Stand Oktober 2025, siehe Abb. 4) lassen sich zunächst in Erwerbsfähige und nicht Erwerbsfähige einteilen. Die Gruppe der nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zählt etwa 1,4 Millionen Menschen, davon etwa 97 % Kinder unter 15 Jahren. Von den verbleibenden etwa 3,8 Millionen Erwerbsfähigen gelten 54 % nicht als arbeitslos. Der größte Teil von ihnen (ca. 700.000) steht dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung, da sie kleine Kinder betreuen, Angehörige pflegen oder sich noch in Ausbildung, Schule oder Studium befinden. Weitere rund 430.000 Menschen befinden sich bereits in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie Weiterbildungen und rund 410.000 arbeiten in Teilzeit. Tatsächlich arbeitslos sind 1,8 Millionen Leistungsberechtigte, von denen zwei Drittel keinen Berufsabschluss haben (Bundesagentur für Arbeit 2025b).

Die Zahl der viel diskutierten Totalverweigerer:innen, also derer, die trotz Vermittlungsangebots weder an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen noch eine Arbeit aufnehmen, ist schwer genau zu beziffern, aber vergleichsweise niedrig. Im Jahr 2025 wurde im Durchschnitt bei etwa 33.000 Leistungsberechtigten eine Leistungsminderung, bspw. aufgrund nicht wahrgenommener Termine im Jobcenter, verhängt (Bundesagentur für Arbeit 2025e). Auf das Verhalten der Leistungsberechtigten und deren Kooperationswillen gegenüber Vermittlungsangeboten lässt sich aus dieser Zahl nur bedingt schließen, denn es werden hierbei auch Menschen gezählt, die sich ihren Pflichten nicht kategorisch verweigern. Andererseits werden Sanktionen in einigen Fällen nicht verhängt, bspw. wenn diese auch „Unbeteiligte“ der Bedarfsgemeinschaft wie Kinder treffen würden (Bähr et al. 2019). Die Zahl von 33.000 ist also in beide Richtungen mit einer gewissen Fehlertoleranz behaftet.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2025c)

Ableiten lässt sich hieraus, dass die Verschärfung von Sanktionen als wichtigster Grundpfeiler der geplanten Bürgergeldreform am Ziel der Aktivierung von Arbeitskräften vorbeigeht. Die Zahl derer, die tatsächlich das Transfersystem „ausnutzen“ und sich einer Arbeitsaufnahme oder Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme entziehen – und dementsprechend von der Verschärfung der Sanktionen getroffen werden würden – ist vergleichsweise klein und das Einsparpotenzial folglich gering. Um die von Friedrich Merz angepeilten fünf Milliarden Euro einzusparen, müssten nach seiner Aussage etwa 500.000 Menschen in Arbeit vermittelt werden, was deutlich über der Zahl derer liegt, bei denen striktere Sanktionen tatsächlich Arbeitsanreize verändern würde.

Hinzu kommt: Seit der Einführung des Bürgergelds und der damit einhergehenden Lockerung der Sanktionen ist die Zahl der Übergänge aus Beschäftigung in den Leistungsbezug (abzüglich der Geflüchteten aus der Ukraine) gesunken (siehe Abb. 2). Wenn mildere Sanktionen also nicht zu mehr Leistungsbeziehenden führen, lässt sich die These, man könne in umgekehrter Richtung über stärker sanktionsorientierte Anreizveränderungen den Übergang vom Leistungsbezug in die Beschäftigung signifikant erhöhen, nur schwer substantiieren. Tatsächlich zeigt eine Studie des ifo Instituts, dass Arbeit in Deutschland immer zu einem höheren Nettoeinkommen führt als der reine Bezug von Sozialleistungen (Blömer et al. 2024).

Auch die Arbeitsmarkteffekte von Sanktionen sind komplex: Studien zeigen, dass Sanktionen kurzfristig zu einer leicht höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit führen; dieser Effekt wandelt sich aber bereits nach 2–3 Jahren ins Negative, sodass sanktionierte Personen nach dieser Zeit sogar eine niedrigere Beschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen als nicht sanktionierte (Wolf 2024b). Zudem arbeiten Sanktionierte häufiger in niedrigqualifizierten Berufen mit niedrigerem Erwerbseinkommen (Wolf 2024a). Positive Effekte hingegen sind bei konsequenten, aber moderaten Sanktionen zu beobachten (ibid.). Eine Verschärfung von Sanktionen „bis an die Grenze dessen, was verfassungsrechtlich zulässig ist“, wie Arbeitsministerin Bas ankündigt, läuft diesen Forschungsergebnissen entgegen und lässt vor allem in Ermangelung eines verbesserten Vermittlungsangebots kaum positive Arbeitsmarkteffekte erwarten.

Verbesserungspotenzial besteht jedoch bei den sogenannten Transferentzugsraten und dem damit verbundenen Anreizen für Mehrarbeit (Ortmann et al. 2025). Die Transferentzugsrate beschreibt, um welchen Faktor sich der Leistungsanspruch von Transferbeziehenden durch zusätzlich erzielttes Arbeitseinkommen verringert. Eine Transferentzugsrate von 100 Prozent würde bedeuten, dass jeder zusätzlich verdiente Euro vollständig vom Leistungsanspruch abgezogen wird, sodass das tatsächlich verfügbare Einkommen gleichbliebe. In solchen Fällen fehlt ein Anreiz für Mehrarbeit. Die Transferentzugsrate richtet sich dabei nach der genauen Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft, da beispielsweise Haushalte mit Kindern gegenüber Single-Haushalten zusätzliche Ansprüche auf Kindergrundsicherung oder ein höheres Wohngeld haben. Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zufolge existieren in der Tat Konstellationen von Bedarfsgemeinschaften, bei denen hohe Transferentzugsraten dazu führen, dass sich Mehrarbeit kaum positiv auf das verfügbare Einkommen auswirkt. Dies ist beispielsweise bei Ehepaaren mit zwei Kindern und einem Bruttohaushaltseinkommen zwischen ca. 2.700 und 4.700 Euro pro Monat der Fall (Peichl et al. 2023, 61). Die Autor:innen legen Reformvorschläge vor, die zeigen, dass positive Arbeitsmarkteffekte erzielt werden können, ohne den Staatshaushalt signifikant zusätzlich zu belasten, indem Transferentzugsraten verringert werden, bspw. über die langsamere Abschmelzung von Transferleistungen bei zusätzlichem Arbeitseinkommen. Während hier also im deutschen Transfersystem tatsächlich Fehlanreize vorliegen, die es zu reformieren gilt, beziehen sich diese auf bestimmte Haushaltskonstellationen bereits arbeitender Menschen, also nicht jene, die im Fokus der nun von der Bundesregierung vorgeschlagenen Reform stehen.

Das Thema Transferentzugsraten fand in der bisherigen Diskussion seitens der Mitglieder der Bundesregierung keine Beachtung. Auch weitergehende Ansätze – etwa die Zusammenlegung der Vielzahl verschiedener Sozialpolitiken – würden Arbeitsanreize verbessern und durch Entbürokratisierung Verwaltungskosten senken. Das ifo Institut hat für das Jahr 2025 berechnet, dass allein auf Bundesebene insgesamt 502 sozialpolitische Leistungen existieren (Blömer, Fischer, et al. 2025). Demgegenüber stehen Verwaltungskosten alleine im Bürgergeld von ca. sechs Milliarden Euro. Pro Bedarfsgemeinschaft ist damit der Betrag der Verwaltungskosten

ten von 1.229 Euro im Jahr 2010 um gut 75 % auf 2.175 gestiegen (Deutscher Bundestag 2024). Eine Verschlinkung durch Zusammenlegung von Sozialleistungen könnte die Ausgaben für die Verwaltung senken, ohne zwangsweise zu Einbußen für Leistungsbeziehende zu führen. Zusätzlich würde die Zusammenlegung von Sozialleistungen wie bspw. dem Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlägen auch Fehlanreize für Mehrarbeit entgegenwirken, da Transferentzugsraten durch das Wegfallen des bei steigendem Einkommen gleichzeitigen Abschmelzens mehrerer Sozialleistungen im heutigen System sinken würden (Blömer, Eser, et al. 2025).

5.

Die Alternative: Die Social Investment-Dividende durch bessere Verzahnung von Stock, Flow und Buffer Policies

Möchte man eine möglichst große Zahl von Menschen aus den verschiedenen Gruppen von Leistungsberechtigten in eine Beschäftigung bringen, muss man direkter bei den Gründen ansetzen, die eine Arbeitsaufnahme gegenwärtig verhindern. Genau hier zeigt sich das große ungenutzte Potenzial von gut gestalteter Sozialpolitik im Sinne des Social Investment. Durch eine bessere Verzahnung seiner drei Teilbereiche von Stock, Flow und Buffer Policies können gesamtwirtschaftliche Produktivität und Beschäftigung gesteigert und dadurch der Staatshaushalt entlastet werden. Der Ansatz der Bundesregierung für die Bürgergeldreform folgt dieser Logik grundsätzlich, indem argumentiert wird, dass der Weg zu effektiver Ausgabenkürzung vor allem darin besteht, mehr Menschen in Arbeit zu bringen. Betrachtet man jedoch, welche konkreten Faktoren die verschiedenen Gruppen von Bürgergeldempfänger:innen an einer Arbeitsaufnahme hindern, ist die geplante Reform wenig zielführend.

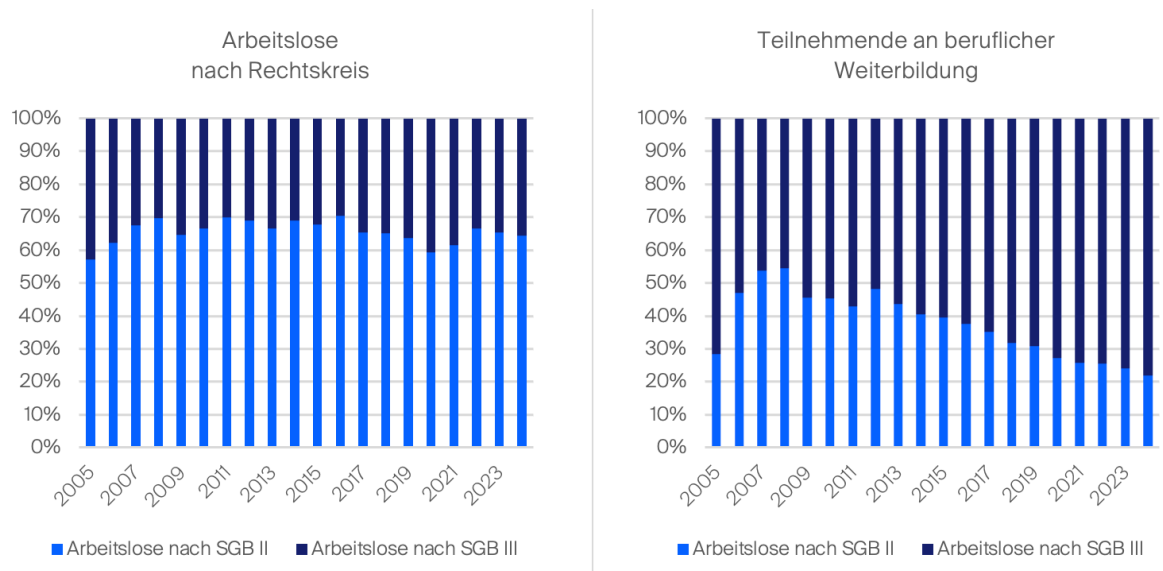
Exemplarisch zählen zu jenen Personen, die derzeit zwar als grundsätzlich erwerbsfähig gelten, für die eine Arbeitsaufnahme oder Integration in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen jedoch nicht zumutbar ist, ein signifikanter Anteil von Eltern ohne adäquate Möglichkeit der Kinderbetreuung sowie Menschen, die Familienangehörige pflegen. Möchte man diesen Teil der Bevölkerung also aktivieren, benötigt es vor allem eine bessere und flächendeckendere Kinderbetreuung sowie Pflegeangebote. In unserem Beitrag zu Flow Policies betrachten wir dieses Problem näher (Mushövel und Hemerijck 2025b). Tatsächlich geht in Deutschland erhebliches wirtschaftliches Potenzial verloren, weil vor allem Mütter entweder nicht oder nur in Teilzeit arbeiten. Der Anteil der in Vollzeit arbeitenden Mütter in Deutschland lag 2021 bei nur knapp 38 %, während gleichzeitig die Betreuungsquote von Kindern im Alter von unter drei Jahren bei durchschnittlich nur 37 % lag (siehe Mushövel und Hemerijck 2025b). Härtere Sanktionen wie die geplante Herabsetzung des Alters eines Kindes für die Zumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme vom vollendeten dritten auf das

erste Lebensjahr gehen also am Problem vorbei und dürften kaum zu mehr Arbeitsaufnahmen führen. Flächendeckende und adäquate Kinderbetreuungsangebote hingegen würden die tatsächlichen Probleme adressieren und einen größeren Erfolg versprechen.

Ebenfalls spricht der große Teil der langzeitarbeitslosen ohne Berufsabschluss dafür, dass es anstatt härterer Sanktionen vor allem ein besseres Angebot für Weiterbildungsmaßnahmen benötigt. Auch diesen Bereich haben wir in unserem Beitrag zu Stock Policies (Mushövel und Hemerijck 2025a) näher beleuchtet. Wir zeigen dort, dass Deutschland im Bereich des lebenslangen Lernens, also jener Bildungsmaßnahmen, die über die anfängliche Schul- und Berufsausbildung hinausgehen, eines der schwächsten Industrieländer ist. Es fehlt nicht nur an einer kohärenten Strategie des lebenslangen Lernens, auch Finanzierung und Trainingsangebote sind hochgradig komplex und undurchsichtig. Dieser Umstand trifft die Menschen in Deutschland, die Bürgergeld empfangen, noch einmal verschärft. Unter den von der Bundesagentur für Arbeit gezählten Teilnehmenden an der beruflichen Weiterbildung ist der Anteil von Bürgergeldbeziehenden in den letzten Jahren stetig gesunken. Obwohl im Jahr 2024 unter den arbeitslosen Menschen 64 % Leistungsberechtigte nach SGB II waren, also Bürgergeld bezogen, lag deren Anteil unter den arbeitslosen Teilnehmenden an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen nur bei 22 % (siehe Abb. 5).

Abb. 5

Arbeitslose und Weiterbildung nach Rechtskreis, 2005-2024



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2025a)

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Ausgaben für Sozialpolitik und insbesondere für das Bürgergeld zu senken. Die geplante Reform des Bürgergelds verspricht jedoch nur sehr geringe direkte Einsparungen, weshalb die Bundesregierung auf den indirekten Effekt setzt, Einsparungen dadurch zu erzielen, mehr Menschen in Arbeit zu bringen. Zentrales Element der Reform sind dabei strengere Sanktionen für Leistungsempfänger:innen, die sich einem Vermittlungs- oder Weiterbildungsangebot verweigern. Unsere Analyse zeigt, dass die Hoffnung der Bundesregierung, allein durch auf diese Weise veränderte Anreize signifikante Einsparungen zu erreichen, aus mehreren Gründen unwahrscheinlich ist.

Zunächst betrifft die Verschärfung der Sanktionen nur einen kleinen Personenkreis. Will man Einsparungen allein durch veränderte Arbeitsanreize schaffen, sollte sich die Bundesregierung auf die Absenkung der Transferentzugsraten bei Leistungsbeziehenden, die bereits in Arbeit sind, konzentrieren. Auch die Zusammenlegung verschiedener Leistungen verspricht zusätzliche Arbeitsanreize sowie mögliche Einsparungen in der Verwaltung.

Die größte Schwäche der geplanten Reform liegt jedoch in der mangelnden Einbettung in eine Gesamtstrategie für den Sozialstaat. Maßnahmen wie eine Verschärfung von Sanktionen oder die Herabsetzung des Alters von Kindern, ab dem eine Arbeitsaufnahme der Eltern als zumutbar gilt, werden verpuffen, wenn nicht gleichzeitig auf anderen Gebieten wie etwa der Kinderbetreuung Fortschritte gemacht werden. Eine Verbesserung von Kinderbetreuung und Pflegeangeboten sowie eine kohärente Strategie der beruflichen Weiterbildung würden deutlich mehr Menschen eine Arbeitsaufnahme ermöglichen als eine reine Verschärfung von Sanktionen. Eine konsequente Umsetzung der Social Investment-Logik mit gut aufeinander abgestimmten Stock, Flow und Buffer Policies könnte sowohl die Beschäftigung als auch die Produktivität steigern, was gesamtwirtschaftlich zu mehr Wachstum und höheren Steuereinnahmen für den Staat führen würde.

Im dritten Jahr der Rezession und mit Blick auf gewaltige Investitionsbedarfe in Bereichen wie Digitalisierung, Energiewende, Industriepolitik und Verteidigung kann es sich die Bundesregierung nicht leisten, den Sozialstaat als Wachstumsmotor zu ignorieren. Die Bundesregierung erkauft sich mit der geplanten Reform stattdessen geringe Einsparungen zum hohen Preis weiter bröckelnder sozialer Gerechtigkeit und lässt dabei vielversprechendere Maßnahmen außen vor. Meint es die Koalition also ernst mit dem Herbst der Reformen, sollte sie sich von der Betrachtung des Sozialstaats als reinen Kostenfaktor verabschieden. Sie muss anerkennen, dass gute Sozialpolitik auch gute Wirtschaftspolitik ist, und den Sozialstaat endlich als Investition in die einzige Ressource sehen, die Deutschland hat – seine Menschen.

Quellenangaben

Bähr, Holger; Kirchmann, Andrea; Schafstädt, Christin; Sippli, Khira; Späth, Jochen und Boockmann, Bernhard. 2019. „Bedarfsgemeinschaften und ihre Mitglieder in der Beratungs- und Vermittlungsarbeit der Jobcenter“. 6/2019. IAB-Forschungsbericht. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Berg, Andrew G. und Ostry, Jonathan D. 2017. „Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?“ IMF Economic Review 65 (4): 792–815.

Blömer, Maximilian; Eser, Elke Johannes; Fischer, Lilly und Peichl, Andreas. 2025. „Konzeption eines integrierten Sozialtransfersystems“. 159. ifo Forschungsberichte. München: ifo Institut.

Blömer, Maximilian; Fischer, Lilly; Klaeren, Paul und Peichl, Andreas. 2025. „Auf der Suche nach Passierschein A38: Eine Inventur im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“. ifo Schnelldienst 78 (10): 69–73.

Blömer, Maximilian; Fischer, Lilly; Pannier, Manuel und Peichl, Andreas. 2024. „Lohnt sich Arbeit noch? Lohnabstand und Arbeitsanreize im Jahr 2024“. München: ifo Institut.

Bootsmann, Judith; Dettmer, Markus und Teevs, Christian. 2025. „Bürgergeld-Reform: Was die Maßnahmen von Union und SPD wirklich bringen“. Der Spiegel. Überprüft: 13. November 2025. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/buergergeld-reform-was-die-massnahmen-von-union-und-spd-wirklich-bringen-a-7810ffc-b658-4db6-8486-cd4802e26776>.

Bundesagentur für Arbeit. 2025a. „Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Zeitreihe Jahreszahlen) – Statistik der Bundesagentur für Arbeit“. Überprüft: 14. November 2025. https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Arbeitsmarktpolitische-Instrumente/Arbeitsmarktpolitische-Instrumente-Nav.html?Thema%3DZeitreihe%26DR_Gebietsstruktur%3Dd%26Gebiete_Region%3DDeutschland%26DR_Region%3Dd%26DR_Region_d%3Dd%26DR_Rechtskreis%3Dinsgesamt%26DR_Massnahmen%3D100%26DR_Beschqual%3Dinsgesamt%26DR_Personengruppen%3Dinsgesamt%26mapHadSelection%3Dfalse.

———. **2025b.** „Blickpunkt Arbeitsmarkt Juli 2025: Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen“. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

———. **2025c.** „Blickpunkt Arbeitsmarkt Oktober 2025: Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt“. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

———. **2025d.** „Grundsicherung – Statistik der Bundesagentur für Arbeit“. Überprüft: 14. November 2025. https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Grundsicherung/Grundsicherung-Nav.html?Thema%3DZeitreihe%26DR_Gebietsstruktur%3Dd%26Gebiete_Region%3DDeutschland%26DR_Region%3Dd%26DR_Region_d%3Dd%26DR_Indikator%3D21%26DR_Gebietsstruktur%3Dd%26Gebiete_Region%3DDeutschland%26DR_Region%3Dd%26DR_Region_d%3Dd%26DR_Indikator%3D11%26mapHadSelection%3Dfalse%26toggleswitch_zr%3D0.

———. **2025e.** „Leistungsinderungen – Deutschland, West/Ost und Länder (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007)“. Überprüft: 14. November 2025. https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1524068&topic_f=zr-leistungsinderungen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2025. „Sozialbudget 2024“. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Deutscher Bundestag. 2024. „Antwort der Bundesregierung: Entwicklung der Ausgaben im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld. Drucksache 20/12225“. Berlin: Deutscher Bundestag.

Dolls, Mathias; Fuest, Clemens und Peichl, Andreas. 2012. „Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe“. Journal of Public Economics 96 (3): 279–294. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.11.001>.

Gillmann, Barbara. 2025. „Sozialstaat: Experten zerlegen Merz' Sparpläne beim Bürgergeld“. Überprüft: 14. November 2025. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sozialstaat-experten-zerlegen-merz-sparplaene-beim-buergergeld/100138400.html>.

Hemerijck, Anton, Hrsg. 2017. The Uses of Social Investment. Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, Anton und Fernandes, Daniel. 2024. „The Economic Dividend of Social Investment“. Working Paper.

Hemerijck, Anton und Mushövel, Fabian. 2025. „Sozialpolitik ist eine Investition: Wie sie Wohlstand sichern und Wachstum ankurbeln kann“. Zentrum neue Sozialpolitik. Überprüft: 25. Februar 2025. <https://zentrum-neue-sozialpolitik.org/sozialpolitik-ist-eine-investition/>.

Hemerijck, Anton; Ronchi, Stefano und Plavgo, Ilze. 2023. „Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states“. Socio-Economic Review 21 (1): 479–500. <https://doi.org/10.1093/ser/mwac035>.

Lindert, Peter H. 2004. Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. Cambridge: Cambridge University Press.

Musgrave, Richard A. und Musgrave, Peggy B. 1989. Public Finance in Theory and Practice. New York: McGraw-Hill.

Mushövel, Fabian und Hemerijck, Anton. 2025a. „Bildung als Investition: Wirtschaftswachstum durch moderne Sozialpolitik“. Berlin: Zentrum für neue Sozialpolitik. <https://zentrum-neue-sozialpolitik.org/publikation/bildung-als-investition/>.

———. **2025b.** „Übergänge zwischen Lebensphasen erleichtern: Fortschritt und Aufholbedarf in der deutschen Familienpolitik“. Berlin: Zentrum für neue Sozialpolitik. <https://zentrum-neue-sozialpolitik.org/publikation/bildung-als-investition/>.

Myles, John. 2002. „A New Social Contract for the Elderly?“ In Why We Need a New Welfare State, herausgegeben von Gøsta Esping-Andersen, 130–172. Oxford: Oxford University Press.

OECD. 2024. „Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators. A Spotlight on Fertility Trends“. Paris: OECD.

Okun, Arthur Melvin. 1975. Equality and Efficiency: The Big Tradeoff. Washington: Brookings Institution Press.

Ortmann, Tobias; Thode, Eric und Wink, Roman. 2025. „Bürgergeld: Anspruch, Realität, Zukunft“. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Ostry, Jonathan D.; Berg, Andrew G. und Tsangarides, Charalambos G. 2014. „Redistribution, Inequality, and Growth“. Washington: International Monetary Fund.

Peichl, Andreas; Bonin, Holger; Stichnoth, Holger; Bierbrauer, Felix; Blömer, Maximilian; Dolls, Mathias; Hansen, Emanuel; Hebsaker, Michael; Necker, Sarah; Pannier, Manuel; Petkov, Boyan; Windsteiger, Lisa; Fuest, Clemens; Immervoll, Herwig; Lenze, Anne; Schöb, Ronnie; Siegloch, Sebastian und Werding, Martin. 2023. „Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize“. 629. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Reulmann, Stefanie. 2025. „Reform des Bürgergeldes: Linnemann spricht von ‚sehr vielen Milliarden‘“. ZDFheute. Überprüft: 13. November 2025. <https://www.zdfheute.de/politik/deutschland/linnemann-cdu-buergergeld-einsparung-berlin-direkt-100.html>.

Tagesschau. 2025a. „Die Regeln beim Bürgergeld sollen strenger werden. Was ändert sich?“ tagesschau.de. Überprüft: 13. November 2025. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/buergergeld-verschaerfungen-koalitionsausschuss-100.html>.

———. **2025b.** „Kanzler Merz im ARD-Interview: ‚Machen Weg für Rückkehr in den Arbeitsmarkt frei‘“. tagesschau.de. Überprüft: 13. November 2025. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/merz-interview-102.html>.

———. **2025c.** „Keine ‚nennenswerten Einsparungen‘ durch Bürgergeld-Reform“. tagesschau.de. Überprüft: 14. November 2025. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/buergergeld-gesetzentwurf-100.html>.

———. **2025d.** „Merz fordert Sozialreformen: ‚Können uns System nicht mehr leisten‘“. tagesschau.de. Überprüft: 13. November 2025. <https://www.tagesschau.de/inland/merz-fordert-einsparungen-sozialsystem-100.html>.

Wolf, Markus A. 2024a. „Ex-ante-Effekte von Sanktionen in der Grundsicherung: Bereits die Möglichkeit einer Sanktionierung zeigt Wirkung“. 15/2024. IAB-Kurzbericht. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

———. **2024b.** „Persistent or temporary? Effects of social assistance benefit sanctions on employment quality“. Socio-Economic Review 22 (3): 1531–1557. <https://doi.org/10.1093/ser/mwad073>.

ZDFheute. 2025. „Merz sieht rechtlichen Spielraum für Bürgergeld-Sanktionen“. ZDFheute. Überprüft: 14. November 2025. <https://www.zdfheute.de/politik/deutschland/merz-koalitionsausschuss-buergergeld-reformen-100.html>.

Autoren

Dr. Fabian Mushövel



Grantee

Dr. Fabian Mushövel ist Marie Skłodowska-Curie Research Fellow am European University Institute (EUI) und Gastwissenschaftler am European Institute der London School of Economics and Political Science. Als wissenschaftlicher Experte für die politische Ökonomie von Wohlfahrtsstaaten und sozialpolitischen Reformen hat er in der Vergangenheit verschiedene Thinktanks und Politiker beraten.

Prof. Dr. Anton Hemerijck



Grantee

Prof. Dr. Anton Hemerijck ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie am European University Institute (EUI). Als Politikwissenschaftler und Ökonom widmet er sich seit 30 Jahren der Forschung zu europäischen Wohlfahrtsstaaten. Neben seiner akademischen Laufbahn, die ihn an zahlreiche europäische Institute führte, bringt er seine Expertise auch regelmäßig als Berater für die Europäische Kommission, europäische Regierungen und Thinktanks ein.

GESCHÄFTSFÜHRUNG

Jan E. Fischer
Mansour Aalam

FACHLICHE BEGLEITUNG

Dr. Dominic Afscharian

REDAKTION & LEKTORAT

Judith Straub

GESTALTUNG & LAYOUT

Antonia Haase

KONTAKT

info@zsp.org
www.zentrum-neue-sozialpolitik.org

©Zentrum für neue Sozialpolitik 2025.
All rights reserved.



Das Zentrum für neue Sozialpolitik (ZSP) ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Thinktank mit Sitz in Berlin. Es entwickelt politiknahe Konzepte für eine moderne Sozialpolitik, die individuelle Selbstbestimmung, soziale Teilhabe und strukturelle Fairness in den Mittelpunkt stellt.

Ausgehend von der Frage, unter welchen gesellschaftlichen Bedingungen Menschen ihr Leben selbstbestimmt und eigenverantwortlich gestalten können, stehen Bildung, soziale Sicherung und Teilhabe im Fokus.

Als interdisziplinäre Organisation verbindet das ZSP wissenschaftsbasierte Analyse mit strategischer Politikberatung und schafft Räume für den Austausch zwischen Akteur:innen aus Politik, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft.



Diese Publikation ist als PDF auf der Projektwebsite unter einer Creative-Commons-Lizenz verfügbar. Gemäß der Lizenz ist das Kopieren und Verbreiten der Publikation nur in ihrer Gesamtheit erlaubt und nur sofern Zentrum für neue Sozialpolitik als Urheber genannt und die Publikation für nicht-kommerzielle Zwecke verwendet wird. Grafiken und Abbildungen dürfen nicht getrennt von der Veröffentlichung verwendet werden.

Zentrum für neue Sozialpolitik gGmbH
Ohmstraße 13
D-80802 München
Tel. +49(0)89/44 333 555-00
info@zentrum-neue-sozialpolitik.org
www.zentrum-neue-sozialpolitik.org

V. i. S. d. P.: Mansour Aalam
c/o Zentrum für neue Sozialpolitik
Ohmstraße 13
D-80802 München

Veröffentlicht im Dezember 2025