

Technical Report

Social Investment in Deutschland

AUTOREN

Dr. Fabian Mushövel
Prof. Dr. Anton Hemerijck

Hintergrund

Bei der vorliegenden Analyse handelt es sich um den Abschlussbericht des Projekts „Social Investment in Deutschland“. Er wird von einem Policy Paper begleitet, das zentrale Erkenntnisse kompakt aufbereitet und mit Blick auf politische Implikationen weiterentwickelt. Im Vorlauf wurden ausgewählte Zwischenergebnisse des Projekts in Form von Schlaglichtern veröffentlicht. Diese werden im vorliegenden Bericht weiter vertieft und in einer breiteren Analyse mit weiteren Ergebnissen verknüpft.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Die politökonomische Ausgangslage Deutschlands	4
<i>2.1 Einleitung: Deutschland im Strukturwandel</i>	<i>4</i>
<i>2.2 Das deutsche Wachstumsmodell in der Krise</i>	<i>4</i>
<i>2.3 Strukturelle Schwächen des deutschen Arbeitsmarktes</i>	<i>6</i>
2.3.1 Hohe Beschäftigung mit unterschiedlicher Qualität	6
2.3.2 Anfälligkeit durch technologischen Wandel	8
<i>2.4 Demografischer Wandel und zunehmender Druck auf den Sozialstaat</i>	<i>12</i>
3. Social Investment: Ein integrierter Ansatz für moderne Sozialpolitik	18
<i>3.1 Einleitung: Warum Deutschland einen neuen sozialpolitischen Rahmen braucht</i>	<i>18</i>
<i>3.2 Die normative Grundlage: Piggy Bank, Robin Hood und Stepping Stone-Solidarität</i>	<i>21</i>
<i>3.3 Die Funktionslogik des Social Investment: Stock-, Flow- und Buffer-Policies</i>	<i>23</i>
3.3.1 Stock-Policies	23
3.3.2 Flow-Policies	24
3.3.3 Buffer-Policies	25
3.3.4 Komplementarität und Social Investment-Multiplikator	25
<i>3.4 Die Mikroebene des Social Investment: Der Life Course Multiplier und seine empirische Evidenz</i>	<i>27</i>
3.4.1 Erste Lebensjahre und Kindheit	29
3.4.2 Bildung und Ausbildung	31
3.4.3 Berufsleben	32
3.4.4 Familiengründung	35
3.4.5 Rente und aktives Altern	37
<i>3.5 Die makroökonomische Logik des Social Investment: Produktivität, Beschäftigung und fiskalische Tragfähigkeit durch Wirtschaftswachstum</i>	<i>39</i>
4. Stock-, Flow- und Buffer-Policies in Deutschland: Analyse und Reformvorschläge	47
<i>4.1 Stock Policies: Strategie des lebenslangen Lernens zur Sicherung von Humankapital</i>	<i>48</i>
4.1.1 Gute Anfangsbildung, kaum lebenslanges Lernen	48
4.1.2 Handlungsempfehlung: Institutionalisierung der Nationalen Weiterbildungsstrategie und Etablierung eines holistischen Systems des lebenslangen Lernens	51
<i>4.2 Flow-Policies: Bessere Familienpolitik für mehr Beschäftigung und weniger Ungleichheit</i>	<i>53</i>
4.2.1 Historische Einordnung familienpolitischer Reformen	53
4.2.2 Bewertung: Wurden die Ziele der familienpolitischer Reformen im Sinne des Social Investment erreicht?	54
4.2.3 Handlungsempfehlung: Gezielte Anreize für Väter und systematischer Ausbau der Kinderbetreuung	59

<i>4.3 Buffer Policies: Die Wachstumsperspektive auf das deutsche Arbeitslosengeld.....</i>	<i>60</i>
4.3.1 Einordnung von Buffer-Policies	60
4.3.2 Die Bürgergeldreform und warum sie an den Problemen des Arbeitsmarkts vorbeiläuft.....	61
4.3.3 Alternative Handlungsempfehlungen: Anreizverbesserungen im Leistungsbezug, Entbürokratisierung, Entgeltsicherung und Verknüpfung mit Stock-Policies.....	64
5. Diskussion und Schlussfolgerung	68
Quellen.....	73

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das exportorientierte deutsche Wachstumsmodell	5
Abbildung 2: Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Deutschland	6
Abbildung 3: Geringfügige und Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland (in Mio.)	7
Abbildung 4: Anteil der von Automatisierung bedrohten Jobs in %	9
Abbildung 5: ifo Konjunkturumfrage „Welchen Gesamteffekt auf die Anzahl der Beschäftigten in Ihrem Unternehmen erwarten Sie in den kommenden 5 Jahren aufgrund der Nutzung von künstlicher Intelligenz?“	10
Abbildung 6: Nutzungsverteilung von KI in %	11
Abbildung 7: Altenquotient im europäischen Vergleich, 2024	13
Abbildung 8: Bundeszuschüsse zu den Einnahmen der allgemeinen Rentenversicherung 1960-2024 in % der Gesamteinnahmen	14
Abbildung 9: Pflegebedarf in Millionen Menschen 2021-2070	16
Abbildung 10: Sozialpolitische Ausgaben nach Alter der Empfänger:innen	17
Abbildung 11: Öffentliche Sozialausgaben in % des BIP	18
Abbildung 12: Schematische Darstellung Social Investment	26
Abbildung 13: Social Investment-Multiplikator auf der Mikroebene	29
Abbildung 14: Korrelation zwischen Social Investment und Kinderarmut	30
Abbildung 15: Korrelation Social Investment und NEET-Quote	32
Abbildung 16: Langzeitarbeitslosenquote unter 15-64-Jährigen	33
Abbildung 17: Korrelation Langzeitarbeitslosigkeit und aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP)	34
Abbildung 18: Beschäftigungsquote (%) von Männern und Frauen mit und ohne Kinder, nach Ausbildungsniveau und Arbeitszeit	35
Abbildung 19: Korrelation Social Investment und Beschäftigungsquote von Frauen	36
Abbildung 20: Teilnahmequote an Weiterbildungsmaßnahmen 55-64-Jährige, 2024	38
Abbildung 21: Gründe für Teilzeitbeschäftigung, 2024	39
Abbildung 22: Social Investment-Multiplikator: Implikationen für die Makroebene	41
Abbildung 23: Sozialausgaben, Beschäftigung und Ungleichheit; OECD 2010-2015	43
Abbildung 24: Öffentliche Ausgaben für frühkindliche Bildung in US-Dollar (kaufkraftbereinigt)	49
Abbildung 25: Ergebnisse der PISA-Studie	50
Abbildung 26: Teilnahmequote an formalen und non-formalen (Weiter-) Bildungsaktivitäten in den letzten 12 Monaten in %, 2024	51
Abbildung 27: Beschäftigungsquote in Deutschland 2009-2024 in %	55
Abbildung 28: Differenz weibliche und männliche Beschäftigungsquote in %	55
Abbildung 29: Beschäftigungsquote von Müttern mit Kind im Alter 0-14 Jahre, Teilzeit und Vollzeit im OECD-Vergleich in %, 2021	56
Abbildung 30: Beschäftigungsquote von Müttern in Teilzeit und Vollzeit in Deutschland, 2006-2021	57
Abbildung 31: Anteil und Bezugsdauer von Müttern und Vätern beim Bezug von Elterngeld, 2024	58
Abbildung 32: Anteil der Mütter und Väter in Elternzeit gemessen an allen Eltern, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, 2024	58

Abbildung 33: Betreuungsquote von Kindern im Alter 0-3 Jahre	59
Abbildung 34: Anteil einzelner Sozialleistung am Sozialleistungsbudget, 2024	61
Abbildung 35: Anteil einzelner Sozialleistung am Sozialleistungsbudget, 2024	62
Abbildung 36: Struktur der Leistungsberechtigten, 2025	63
Abbildung 37: Arbeitslose und Weiterbildung nach Rechtskreis, 2005-2024.....	68

1. Einleitung

Deutschland steht vor einer Konstellation von Herausforderungen, die in ihrer Gleichzeitigkeit den bisherigen wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsrahmen zunehmend an seine Grenzen bringen. Das exportorientierte Wachstumsmodell, das den wirtschaftlichen Erfolg der Bundesrepublik über lange Zeit getragen hat, verliert an Stabilität. Günstige geopolitische Rahmenbedingungen, billige Energie, offene Märkte und die hohe internationale Nachfrage nach deutschen Industriegütern können nicht mehr in derselben Weise vorausgesetzt werden wie in den ersten beiden Jahrzehnten seit der Jahrtausendwende. Zugleich wächst der Investitionsbedarf des Staates. Verteidigungsfähigkeit, Digitalisierung, Dekarbonisierung, Infrastrukturmodernisierung, Bildungsinvestitionen und der Umgang mit einer alternden Gesellschaft erfordern erhebliche öffentliche Mittel. Damit trifft ein steigender Ausgabenbedarf auf eine Wirtschaft, die seit mittlerweile drei Jahren stagniert und deren institutionell gestütztes Wachstumsmodell wegbricht.

Diese Lage ist nicht nur ein konjunkturelles Problem. Sie verweist auf tieferliegende strukturelle Spannungen in der deutschen Politischen Ökonomie. Der Arbeitsmarkt ist zwar durch hohe Beschäftigung gekennzeichnet, diese Beschäftigung ist jedoch in ihrer Qualität ungleich verteilt. Geringfügige Beschäftigung, Teilzeit, niedrige Löhne und dualisierte Erwerbsverläufe begrenzen sowohl individuelle Lebenschancen als auch die steuerliche und beitragsbezogene Basis des Sozialstaats. Hinzu kommt ein technologischer Wandel, der weite Teile des Arbeitsmarkts unter Anpassungsdruck setzt. Künstliche Intelligenz, Digitalisierung und Automatisierung verändern nicht nur einzelne Tätigkeiten, sondern die Anforderungen an Qualifikation, Weiterbildung und berufliche Mobilität insgesamt. Parallel dazu verschärft der demografische Wandel den Druck auf den Sozialstaat. Eine alternde Bevölkerung erhöht den Bedarf an Renten-, Pflege- und Gesundheitsausgaben, während die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter sinkt. Für Deutschland ergibt sich daraus ein doppeltes Problem: Die Sozialausgaben steigen strukturell, während die Zahl derjenigen, die diese Ausgaben finanzieren sollen, relativ kleiner wird.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie unter diesen Bedingungen wieder mehr Wachstum, mehr fiskalischer Spielraum und zugleich mehr soziale Sicherheit geschaffen werden können. Eine Rückkehr zum alten Wachstumsmodell erscheint ebenso wenig realistisch wie die Hoffnung, dass sich die anstehenden Probleme langfristig allein durch schuldenfinanzierte Mehrausgaben oder Kürzungen im Sozialstaat lösen lassen. Zwar hat die Lockerung der Schuldenbremse kurzfristig den Handlungsspielraum des Staates vergrößert, sie ersetzt aber per se noch kein tragfähiges langfristiges Modell für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, solange der neu gewonnene Spielraum nicht für gezielte Investitionen genutzt wird. Ebenso wenig sinnvoll ist es, Sozialpolitik als reinen Kostenfaktor zu behandeln und Kürzungen als Selbstzweck zu betreiben. Gerade in einer Volkswirtschaft, deren Wohlstand zunehmend von den Fähigkeiten ihrer Menschen, Innovationsfähigkeit und hoher Erwerbsbeteiligung abhängt, greift eine solche Sichtweise zu kurz.

In diesem Bericht entwickeln wir daher das Argument, dass Deutschland einen neuen sozialpolitischen Rahmen braucht und dass *Social Investment* einen solchen Rahmen bietet. Im Zentrum steht die These, dass der Sozialstaat nicht nur vor sozialen Risiken schützen soll, sondern darüber

hinaus die Fähigkeiten von Menschen entwickeln und weiterentwickeln sowie die Erwerbsbeteiligung erleichtern muss. Social Investment liefert dabei einen integrierten Ansatz, der den Schutz vor sozialen Risiken mit Befähigung und wirtschaftlicher Dynamik verbindet. Er setzt gezielt dort an, wo soziale Benachteiligung entsteht, wo Übergänge im Lebensverlauf misslingen können und wo vorhandenes Humankapital dem Arbeitsmarkt nicht oder nicht ausreichend zur Verfügung gestellt werden kann. Damit verbindet Social Investment zwei Zielsetzungen, die im politischen Diskurs häufig künstlich voneinander getrennt werden: soziale Gerechtigkeit und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.

Neu an diesem Ansatz ist vor allem die Perspektive auf den Lebensverlauf und auf die Wechselwirkung verschiedener sozialpolitischer Teilbereiche. Social Investment bedeutet dabei nicht im engen Sinne die bloße Ausweitung bildungsorientierter Maßnahmen, sondern das Zusammenspiel von sogenannten *Stock*-, *Flow*- und *Buffer*-Policies. Stock-Policies dienen dem Aufbau und der Weiterentwicklung von Humankapital, etwa durch frühkindliche Bildung, Schule, Berufsausbildung und lebenslanges Lernen. Flow-Policies unterstützen Menschen in kritischen Übergangsphasen des Lebens, beispielsweise beim Übergang von der Ausbildung in den Beruf, bei der Familiengründung, während der Kinderbetreuung oder bei der Rückkehr aus der Arbeitslosigkeit. Buffer-Policies sichern Menschen ökonomisch ab und verhindern, dass sich soziale Risiken in dauerhafte Benachteiligung übersetzen. Entscheidend ist dabei, dass diese drei Bereiche nicht isoliert voneinander wirken. Ihre volle ökonomische und soziale Wirkung entfalten sie erst im Zusammenspiel miteinander.

Social Investment birgt dabei das Potenzial, einen Multiplikatoreffekt zu entwickeln, der sowohl auf der Mikroebene der Menschen als auch auf der Makroebene der Gesamtgesellschaft wirkt. Auf der Mikroebene können gut aufeinander abgestimmte sozialpolitische Maßnahmen über den Lebensverlauf hinweg positive Effekte erzeugen, die sich, je früher sie ansetzen, kumulieren: Frühkindliche Förderung kann spätere Bildungs- und Erwerbschancen verbessern. Gute Bildung erhöht die Wahrscheinlichkeit stabiler und produktiver Beschäftigung. Familienpolitische und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können verhindern, dass Menschen in Übergangsphasen dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden. Soziale Absicherung ermöglicht es wiederum, Zeit und Ressourcen in Weiterbildung, Umschulung und produktive Neuorientierung zu investieren sowie potenziell produktive Risiken einzugehen. Dabei zielen Social Investment-Maßnahmen über den Lebensverlauf hinweg stets auch auf den Abbau sozialer Benachteiligungen ab, beispielsweise im Zusammenhang mit niedriger sozialer Mobilität im Bildungswesen oder geschlechterspezifischer Ungleichgewichte in der Care-Arbeit. Auf der Makroebene aggregieren sich diese Verbesserungen zu höherer Beschäftigung, höherer Produktivität und damit zu mehr Wirtschaftswachstum. Das zentrale Argument des Social Investment-Ansatzes lautet daher, dass er nicht nur einzelnen Menschen nutzt, sondern auch die fiskalische Tragfähigkeit des Sozialstaats stärkt, indem er die wirtschaftliche Basis erweitert, aus der heraus soziale Absicherung finanziert wird.

Auf dieser Grundlage verfolgt der Bericht zwei Ziele. Erstens entwickelt er einen konzeptionellen Rahmen, der Social Investment als Antwort auf die gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Herausforderungen Deutschlands formuliert. Zweitens prüft er anhand konkreter Politikfelder, wie weit Deutschland in dieser Logik bereits vorangekommen ist und wo der größte

Reformbedarf besteht. Kapitel 2 rekonstruiert die politökonomische Ausgangslage Deutschlands und zeigt, warum das bisherige Wachstumsmodell an Tragfähigkeit verliert und vor welchen Herausforderungen der deutsche Arbeitsmarkt steht. Kapitel 3 entwickelt Social Investment als integrierten Ansatz moderner Sozialpolitik, erläutert seine normative Grundlage sowie seine Mikro- und Makrologik und präsentiert empirische Evidenz für den Social Investment-Multiplikator. Kapitel 4 übersetzt diese Logik in konkrete Reformfelder und untersucht exemplarisch die Bereiche Weiterbildung, Familienpolitik und Arbeitslosenversicherung. Dabei werden sowohl empirische Evidenz präsentiert als auch Handlungsempfehlungen im Sinne des Social Investment gegeben. Damit geht der Bericht über die Empfehlungen der von der Bundesregierung einberufenen Kommission zur Sozialstaatsreform dahingehend hinaus, dass Sozialpolitik dezidiert als Instrument gedacht wird, das die Förderung von Wirtschaftswachstum und sozialer Gerechtigkeit vereint. Die Sozialstaatskommission setzt mit Ausnahme der Empfehlungen zu verbesserten Erwerbsanreizen vor allem auf verfahrensbezogene Veränderungen der deutschen Sozialpolitik, wie beispielsweise bei der Digitalisierung. Wir entwickeln stattdessen einen holistischen Ansatz, der die gegenseitige Abstimmung einzelner sozialpolitischer Bereiche an der Logik der Förderung von Beschäftigung und Produktivität durch die Befähigung und soziale Absicherung von Menschen fordert.

Grundsätzlich argumentieren wir aufbauend auf dem Social Investment-Ansatz, dass Deutschland seine wirtschaftlichen und sozialpolitischen Herausforderungen nicht gegeneinander auspielen darf. Gerade weil das Land mehr Wachstum, mehr Produktivität und mehr fiskalischen Spielraum braucht, muss der Sozialstaat neu gedacht werden. Social Investment bietet hierfür einen Rahmen, weil es den Sozialstaat nicht als passiven Ausgabenblock begreift, sondern als produktive Infrastruktur einer modernen Wissensökonomie. In einer Situation, in der Deutschland ökonomisch unter Anpassungsdruck steht, die Gesellschaft altert und technologischer Wandel den Arbeitsmarkt tiefgreifend verändert, ist die entscheidende Frage nicht, ob wir uns den Sozialstaat noch leisten können, sondern, ob wir es uns leisten können, auf ihn als wichtigen Wachstums-motor zu verzichten.

2. Die politökonomische Ausgangslage Deutschlands

2.1 Einleitung: Deutschland im Strukturwandel

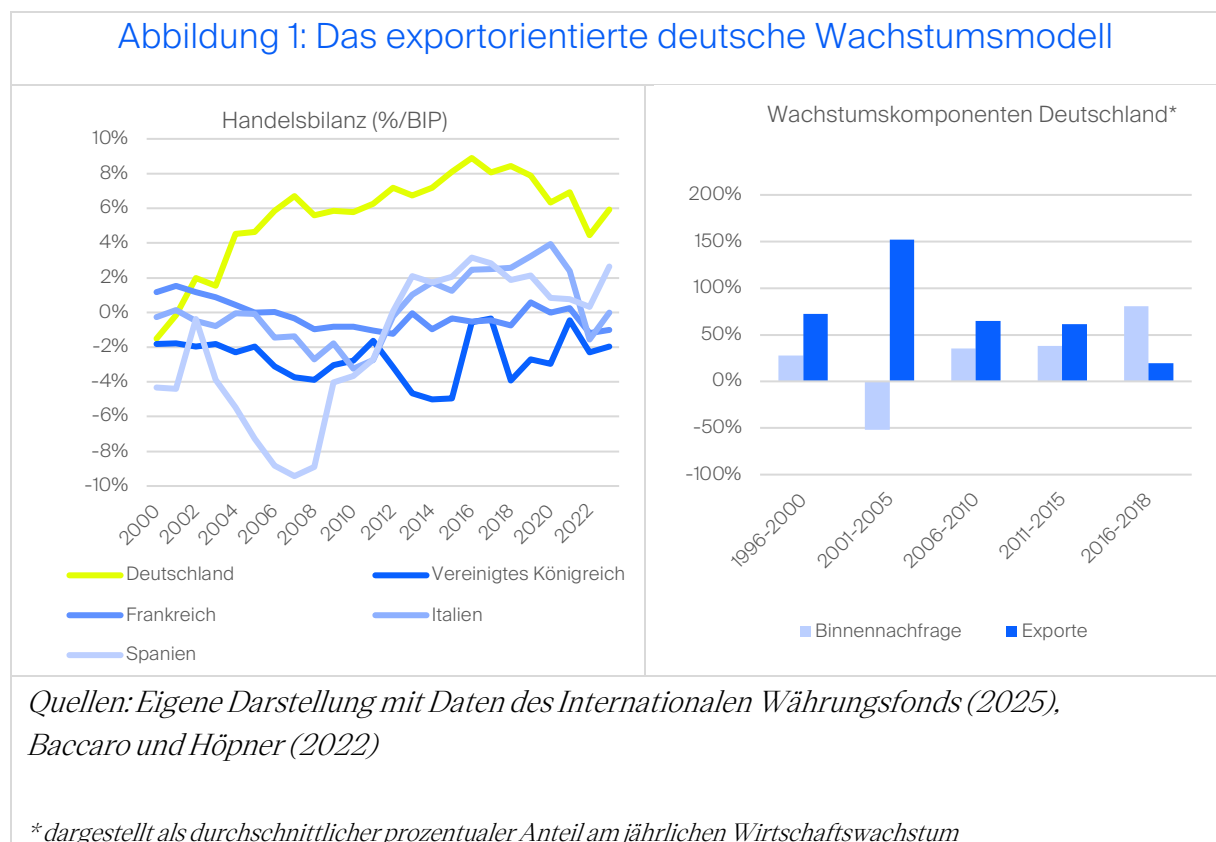
Deutschland befindet sich in einer Phase tiefgreifender Veränderungen, die Wirtschaft, Gesellschaft und Politik gleichermaßen betreffen. Viele der Rahmenbedingungen, die in den vergangenen Jahrzehnten Stabilität und Wohlstand ermöglicht haben, verlieren an Wirkung. Exogene Faktoren wie geopolitische Spannungen, Energiepreisschocks, Verschiebungen in globalen Wertschöpfungsketten und technologischer Wandel treffen auf endogene Entwicklungen wie eine alternde Bevölkerung, schwache Produktivitätsentwicklung und anhaltende soziale und wirtschaftliche Ungleichheit. Während der Reformdruck zunimmt, wird zudem der finanzielle Spielraum für den Staat enger.

Die wirtschaftliche Ausgangslage wirkt dabei widersprüchlich. Obwohl die Beschäftigung weiterhin hoch ist, schrumpfte die deutsche Wirtschaft 2023 und 2024. Für 2025 wird ein nur geringfügiges Wachstum von 0,2% kalkuliert und die Prognose für 2026 sieht ein Wachstum von 0,6 % vor. Dem stagnierenden Bruttoinlandsprodukt steht zudem ein hoher Investitionsbedarf gegenüber. Alleine die Wiederherstellung der nationalen Verteidigungsfähigkeit im Zuge der wachsenden militärischen Bedrohung durch Russland und des Rückzugs der USA als de facto Schutzmacht Europas wird in den nächsten Jahren dreistellige Milliardenbeträge erfordern. Ebenso müssen Energiewende, Digitalisierung sowie Modernisierung der Infrastruktur vorangetrieben werden. Auch ohne diese nötigen Zusatzausgaben kommen strukturell steigende Ausgaben auf den deutschen Staat zu, da die Aufwendungen für Rente, Pflege und Gesundheit infolge des demografischen Wandels steigen werden. Um diese komplexen politökonomischen Herausforderungen erfolgreich zu meistern, benötigt der deutsche Staat mehr fiskalischen Spielraum. Kurzfristig hat die Bundesregierung mit der Lockerung der Schuldenbremse einen wichtigen Schritt zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit in Anbetracht dieser großen Herausforderungen unternommen. Langfristig jedoch bedarf es auch stabiler Einnahmen, die unter anderem durch Wirtschaftswachstum befördert werden können. Dieses Kapitel legt die wichtigsten Probleme, vor denen Deutschland steht, dar.

2.2 Das deutsche Wachstumsmodell in der Krise

Über viele Jahre basierte der wirtschaftliche Erfolg Deutschlands auf exportorientiertem Wachstum (Baccaro und Pontusson 2016), das vor allem auf folgenden Faktoren beruhte: Stabile internationale Rahmenbedingungen und offene Märkte förderten eine konstant hohe Nachfrage nach deutschen Industrieprodukten, mit China als wichtigstem außereuropäischen Handelspartner nach den USA. Zusätzlich begünstigt wurde das deutsche Exportmodell von vielen Jahren der Lohnzurückhaltung. In Kombination mit der gemeinsamen europäischen Währung führte dies zu einer Abwertung der realen Wechselkurse in den 2000er und 2010er Jahren sowie steigender internationaler Wettbewerbsfähigkeit bei gleichzeitig stagnierender Inlandsnachfrage (Baccaro und Höpner 2022). Ferner wurde die deutsche Industrieproduktion lange durch günstige Energie, vor allem aus russischem Gas, angekurbelt. Diese Konstellation ermöglichte es, dass die deutsche

Wirtschaft trotz schwacher Inlandsnachfrage und niedriger staatlicher Investitionen hauptsächlich durch hohe Exporte wuchs. In den Jahren 1995-2015 lag der Beitrag der Exporte zum gesamten Wirtschaftswachstum bei insgesamt 75%. Erst ab dem Jahr 2016 spielte die Binnennachfrage wieder eine größere Rolle (siehe Abbildung 1). Seit 2002 erzielte Deutschland kontinuierlich einen Handelsbilanzüberschuss, der bis 2016 einen Wert von knapp 9% des BIP erreichte, womit Deutschland sich stark von den anderen großen Volkswirtschaften Europas unterscheidet. Zuletzt spielte für Deutschland die Funktion der USA als Schutzmacht im sicherheitspolitischen Gefüge des Westens dahingehend eine zentrale Rolle, dass die eigene Verteidigung weitgehend vernachlässigt werden konnte. Die Verteidigungsausgaben lagen in den Jahren 2000-2020 bei nur jeweils knapp über 1% des Bruttoinlandsproduktes und erlaubten den deutschen Regierungen, fiskalpolitisch andere Prioritäten zu setzen.



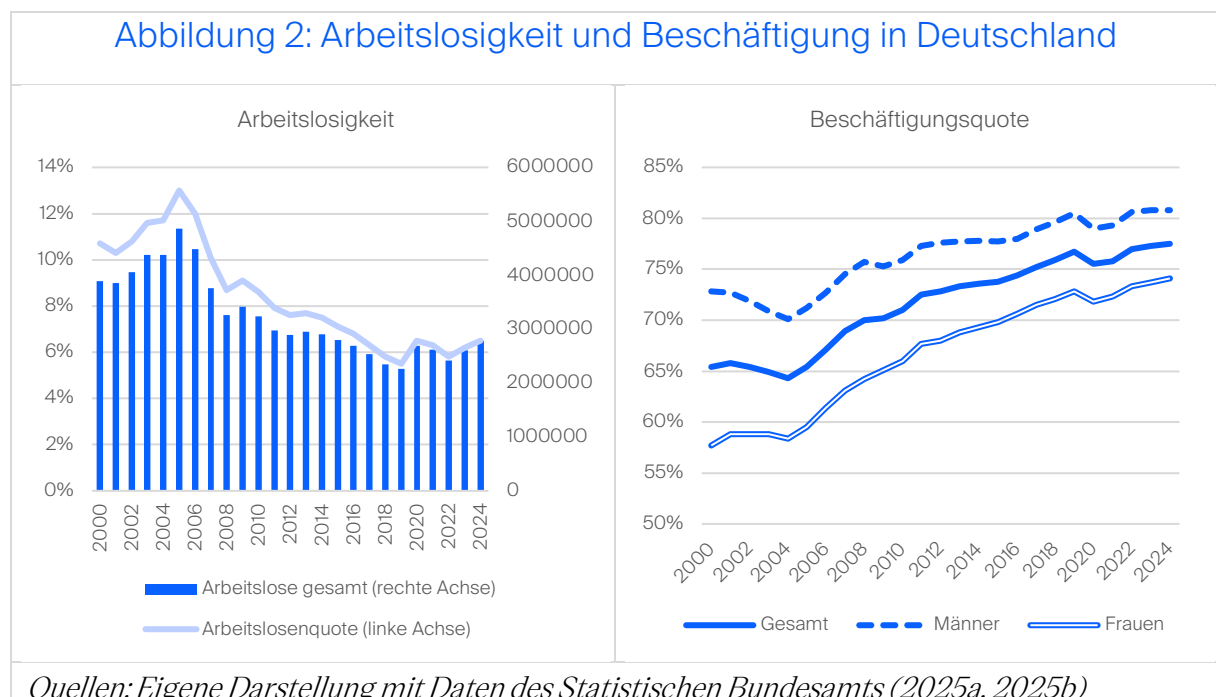
Die Faktoren, die seit der Jahrtausendwende das exportorientierte Wachstumsmodell Deutschlands stützten, gelten heute nur noch eingeschränkt. Zunächst führte die Coronavirus-Pandemie zu einer Unterbrechung globaler Lieferketten, die sich seitdem nur bedingt erholt haben. Mit dem Beginn des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine sagte sich die Bundesregierung zudem weitgehend von russischem Gas als billigem Energieträger los, was vor allem die energieintensiven Industrien in Chemie und produzierendem Gewerbe traf. Auch China hat sich von einem großen Absatzmarkt für deutsche Exporte mittlerweile zu einem der ärgsten Konkurrenten im Bereich von Automobilen und anderen Industriegütern entwickelt. Deutsche Hersteller verlieren nicht nur in China selbst Marktanteile an die dortige Konkurrenz, sondern auch auf den globalen Märkten. Nicht zuletzt ist auch der globale Freihandel spätestens seit der Wahl Donald Trumps einem zunehmend protektionistischen Regime gewichen. All dies schlägt sich darin nieder, dass der Anteil deutscher Warenexporte am Weltmarkt, der zwischen der Finanzkrise und der Coronavirus-

Pandemie stabil war, seit 2020 einen deutlichen Rückgang verzeichnet (Bundesbank 2025). Das exportorientierte Modell scheint aufgrund einer Reihe exogener Schocks, aber auch schwacher Investitionen, ausgedient zu haben. Da die Wiederherstellung der Faktoren, die das exportorientierte Wachstumsmodell über zwei Jahrzehnte gestützt hatten, nur bedingt von der deutschen Politik beeinflussbar ist, braucht es neue Impulse, um die deutsche Wirtschaft wieder zum Wachsen zu bringen.

2.3 Strukturelle Schwächen des deutschen Arbeitsmarktes

2.3.1 Hohe Beschäftigung mit unterschiedlicher Qualität

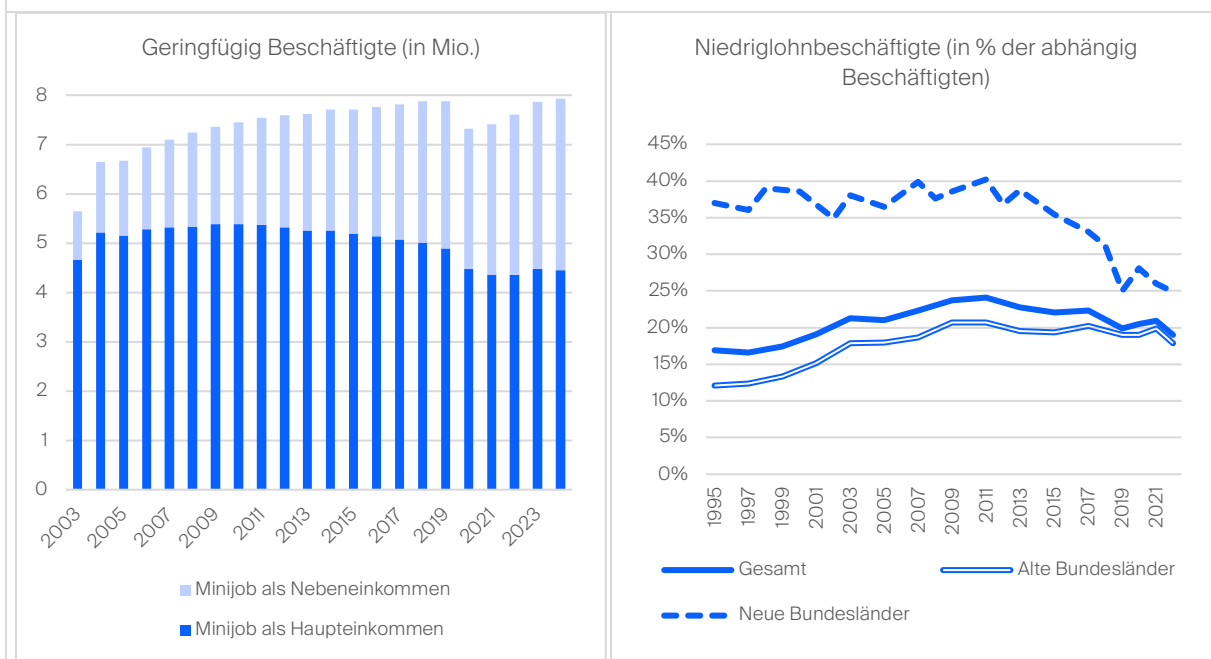
Während die deutsche Wirtschaft seit 2023 preisbereinigt nicht mehr gewachsen ist, zeichnet der deutsche Arbeitsmarkt auf den ersten Blick ein positives Bild. Die Arbeitslosigkeit ist seit den späten 2000er Jahren auf einem konstant niedrigen Niveau von etwa 6% und damit deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Auch die Erwerbstätigenquote ist in den letzten 25 Jahren kontinuierlich gestiegen und liegt im Vergleich zu anderen EU-Ländern auf einem hohen Niveau. Die Beschäftigungslücke zwischen Männern und Frauen hat sich dabei von 15% im Jahr 2000 auf 7% im Jahr 2024 mehr als halbiert (siehe Abbildung 2).



Hinter diesen guten Zahlen verbergen sich jedoch strukturelle Probleme, die die langfristige Stabilität des Arbeitsmarktes untergraben. Ein Kernproblem ist die hohe Zahl geringfügiger oder schlecht bezahlter Beschäftigungsverhältnisse. Rund acht Millionen Menschen in Deutschland arbeiten in sogenannten Minijobs. Für knapp über die Hälfte von ihnen ist der Minijob die Haupteinkommensquelle, während der Rest diesen als Zusatzbeschäftigung zur Einkommensaufbesserung ausübt. Ursprünglich als Sprungbrett in eine dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung konzipiert, liegt der Anteil der geringfügigen Beschäftigung seit gut zehn Jahren relativ stabil

bei knapp einem Sechstel aller in Deutschland Beschäftigten. Fast jeder fünfte Angestellte befindet sich in einem Niedriglohnbeschäftigungsverhältnis, wobei der Wert in den neuen Bundesländern trotz positiver Tendenz noch immer über dem des alten Bundesgebietes liegt (siehe Abbildung 3). Für die betroffenen Menschen führt dies zu unsicheren Erwerbsverläufen, geringer sozialer Absicherung und einem deutlich höheren Risiko von Altersarmut. Zudem mindert ein breiter Niedriglohnsektor die steuerliche und beitragsbezogene Basis des Sozialstaats, was langfristig dessen Finanzierung erschwert.

Abbildung 3: Geringfügige und Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland (in Mio.)



Quellen: Eigene Darstellung mit Daten der Bundesagentur für Arbeit (2025), Kalina (2025)

Die weite Verbreitung von geringfügiger Beschäftigung und Niedriglohnarbeit ist Teil eines grundlegenden Strukturmerkmals des deutschen Arbeitsmarktes, welches in der Forschung mit dem Begriff „Dualisierung“ beschrieben wird (Ferragina et al. 2023). Dabei profitiert ein großer Teil der Angestellten, vor allem im industriellen Kern des deutschen Arbeitsmarktes, weiterhin von guten Arbeitsbedingungen mit hoher Tarifbindung, großzügigen Gehältern, vergleichsweise guter Absicherung und Aufstiegschancen sowie betrieblicher Mitbestimmung. Im Dienstleistungssektor, aber auch zunehmend in Teilen des produzierenden Gewerbes, befinden sich hingegen überdurchschnittlich viele befristete, niedrig entlohnte oder geringfügige Tätigkeiten, die vor allem von Beschäftigten mit niedrigen Qualifikationen ausgeübt werden (Emmenegger et al. 2012). Diese Entwicklung ist im Vergleich mit anderen Industrienationen zwar kein Alleinstellungsmerkmal (OECD 2018c), sie ist jedoch in Deutschland aufgrund historisch gewachsener institutioneller Rahmenbedingungen, welche bestimmte Gruppen dauerhaft besser absichern als andere, besonders tiefgreifend (Hassel 2014; Palier und Thelen 2010).

Dabei treffen zwei Dynamiken aufeinander: Zum einen erstreiten Gewerkschaften in Zusammenarbeit mit Parteien der politischen Mitte einen hohen Grad der Absicherung für den Teil der

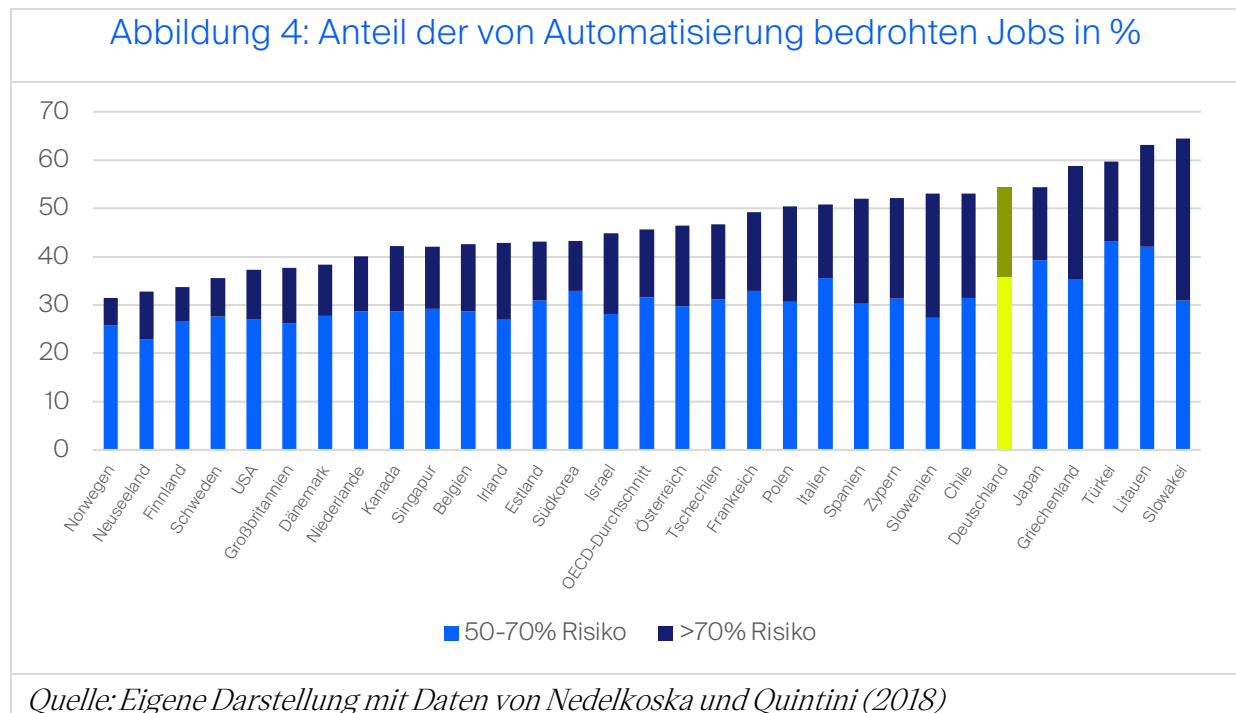
Arbeiter:innenschaft, dessen Interessen sie vertreten, was überwiegend klassische Arbeitsmarkt-Insider:innen sind (Rueda 2007). In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, wie im Deutschland der frühen 2000er-Jahre, nehmen Gewerkschaften oft deregulierende Arbeitsmarktreformen hin, solange ihre eigene Gruppe von solchen Maßnahmen ausgenommen bleibt (Eichhorst und Marx 2011). Auch die spätestens seit den 2000er-Jahren bestehende hohe Abhängigkeit von der Exportindustrie fördert die Dualisierung des deutschen Arbeitsmarktes: Aufgrund der Zentralität von Lohnzurückhaltungen zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist ein großer Niedriglohnsektor, der zu einer Preisdisinflation führt, dem deutschen Wachstumsmodell zunächst zuträglich (Baccaro und Höpner 2022; Germann 2021). Dies reicht mittlerweile bis in einzelne Firmen hinein, die neben ihrer Kernbelegschaft eine steigende Zahl von Mitarbeiter:innen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen einsetzen, was bei Lohnverhandlungen mit den Tarifpartnern als innerbetriebliches Disziplinarinstrument wirkt (Baccaro und Benassi 2017; Hassel 2017; Weisstanner 2021).

Festzuhalten ist hierbei, dass gerade in Zeiten niedriger Arbeitslosigkeit ein gegenteiliger Trend zu erwarten ist: Der Aufwärtsdruck auf Löhne, auch im Niedriglohnbereich, steigt, während in der politischen Arena Arbeitsmarkt-Insider:innen weniger gewillt und gezwungen sind, deregulierende Maßnahmen hinzunehmen (Marx und Starke 2017; Simoni und Vlandas 2021). In der Tat ist zu beobachten, dass die Dualisierung des deutschen Arbeitsmarktes in den 2020er-Jahren zurückgegangen ist und Löhne auch am unteren Ende der Einkommensverteilung gestiegen sind, obwohl der Grad der Dualisierung nach wie vor hoch ist (Eichhorst und Marx 2025; Kalina und Weinkopf 2023). Der Wandel des deutschen Wachstumsmodells ist also eng verzahnt mit dem Wandel des deutschen Arbeitsmarktes.

2.3.2 Anfälligkeit durch technologischen Wandel

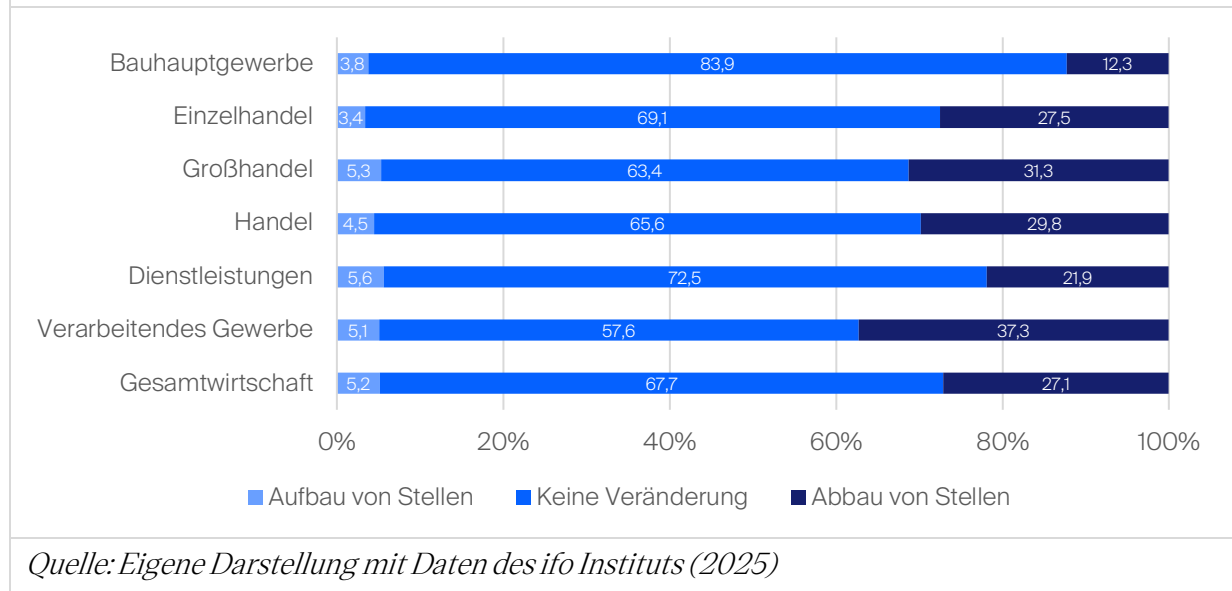
Ein weiterer Trend, der den deutschen Arbeitsmarkt verändert, ist der technologische Wandel. Digitalisierung, Robotisierung und KI verändern Jobs sowie die Anforderungen an die Qualifikationen von Menschen und deren berufliche Anpassungsfähigkeit. Üblicherweise ist in diesem Prozess eine Aushöhlung der Mitte des Arbeitsmarktes zu beobachten, sowie eine stärkere Polarisierung zwischen höher- und geringqualifizierter Beschäftigung (Autor, Levy, und Murnane 2003; Goos, Manning, und Salomons 2009). Grundsätzlich entscheidend für die Frage, ob Arbeitsplätze durch diese Entwicklung bedroht sind, ist dabei nicht primär der Sektor, sondern der Aufgabencharakter der jeweiligen Tätigkeit. Die Forschung spricht hier von *task-biased technological change*, also einem technologischen Wandel, der Tätigkeiten mit hohem Routineanteil besonders stark betrifft (Autor und Dorn 2013; Autor et al. 2006; Autor et al. 2003; Goos und Manning 2007). Deutschland ist von dieser Entwicklung in besonderem Maße betroffen, da viele der hier ansässigen Branchen, etwa im Maschinenbau, in der Fahrzeugproduktion, oder der industriellen Fertigung, von einem hohen Anteil an routinemäßigen Aufgaben dominiert werden, die besonders automatisierungsanfällig sind. Auch die historisch gewachsenen institutionellen Grundlagen der deutschen Wirtschaft, die traditionell auf inkrementelle Innovationen wie Effizienzsteigerungen und Prozessoptimierungen und weniger auf radikale Innovation wie die Entwicklung gänzlich neuer Produkte oder Wirtschaftszweige ausgerichtet ist, spiegeln dies wider (Hall und Soskice 2001). Bereits 2018

warnte die OECD deshalb, dass mehr als jeder zweite Arbeitsplatz in Deutschland einem signifikanten Automatisierungsrisiko unterliegt (siehe Abbildung 4).



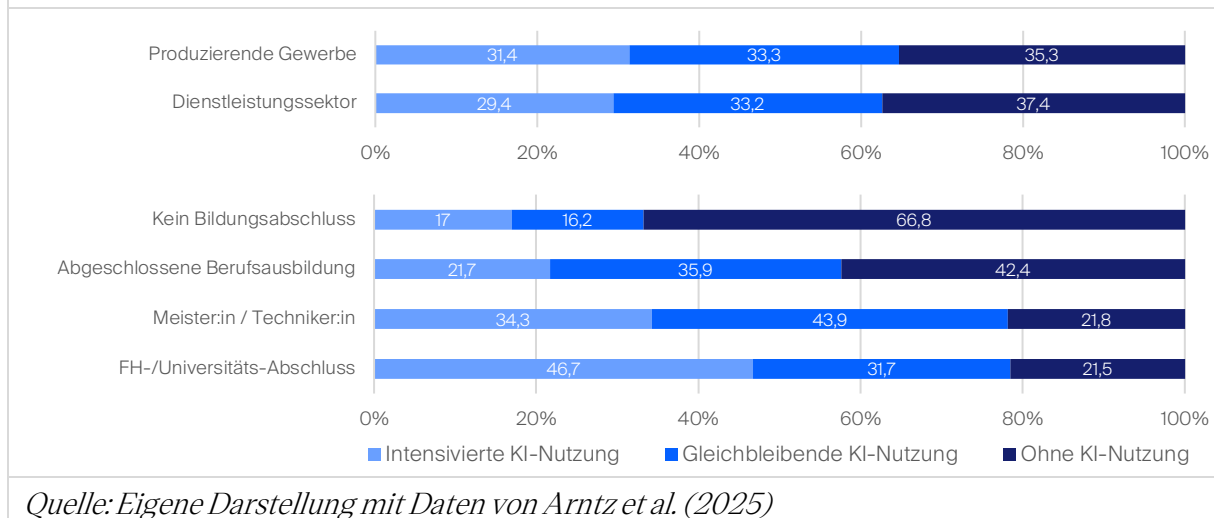
Mit der Marktreife generativer KI und darauf aufbauender Anwendungen wie großer Sprachmodelle und KI-Agenten hat sich diese Dynamik noch weiter beschleunigt. Die grundlegende Veränderung ist, dass diese Technologien nicht nur Routineaufgaben übernehmen können, sondern zunehmend auch komplexe Aufgaben, die bisher als nicht oder nur schlecht automatisierbar galten (Bresnahan 2021). Insgesamt geraten damit sowohl Tätigkeiten mit niedrigen als auch mittleren und hohen Qualifikationsanforderungen unter Veränderungsdruck. In einer Konjunkturmfrage des ifo Instituts geben mehr als ein Viertel der Unternehmen an, dass sie in den kommenden fünf Jahren einen Stellenabbau durch den Einsatz künstlicher Intelligenz erwarten (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: ifo Konjunkturumfrage „Welchen Gesamteffekt auf die Anzahl der Beschäftigten in Ihrem Unternehmen erwarten Sie in den kommenden 5 Jahren aufgrund der Nutzung von künstlicher Intelligenz?“



Eine gemeinsame Befragung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, des ZEW, des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie des Bundesinstituts für Berufsbildung zeigt, dass bereits 2024 knapp zwei Drittel aller Beschäftigten KI-Anwendungen in ihrer Arbeit nutzten, wenn auch mit erheblichen Unterschieden zwischen Berufsgruppen und Qualifikationsniveaus (siehe Abbildung 6). Besonders häufig nutzen Beschäftigte mit akademischem Hintergrund oder technischen Abschlüssen KI-Anwendungen. Menschen ohne formalen Berufsabschluss haben deutlich seltener Zugang zu diesen Technologien. Dadurch verstärkt der technologische Wandel bestehende Ungleichheiten, weil privilegierte Beschäftigtengruppen vom technologischen Fortschritt profitieren, während benachteiligte Gruppen stärker von Verdrängung betroffen sind.

Abbildung 6: Nutzungsverteilung von KI in %



Aus technologischer Sicht lassen sich zwei grundlegende Prozesse unterscheiden. Der erste Prozess ist Verdrängung. Er entsteht, wenn KI und Automatisierung Aufgaben vollständig übernehmen, sodass Arbeitsplätze verschwinden. Der zweite Prozess ist Augmentation. Dabei ergänzt Technologie die Arbeit von Menschen in einzelnen Bereichen und ermöglicht Produktivitätssteigerungen oder neue Tätigkeitsformen. Ob technologischer Wandel langfristig zu Beschäftigungsverlusten oder zu Produktivitätsgewinnen mit neutralem oder positivem Effekt auf die Beschäftigung führt, hängt davon ab, in welchem Maß Arbeitende befähigt werden, neue Technologien kompetent zu nutzen und bestehende Fähigkeiten anzupassen (Autor et al. 2024).

Für die deutsche Politik ergeben sich aus den Makrotrends von Verdrängung und Augmentation zwei mögliche Zielsetzungen. In Bezug auf Verdrängung ist zunächst festzuhalten, dass technologischer Wandel nicht zwangsweise zu einem Verlust an der Gesamtzahl von Arbeitsplätzen führen muss. Historisch betrachtet war dies trotz größerer technologischer Veränderungen wie beispielsweise zu den Anfängen der Automatisierung oder ihres Vorgängers, der Mechanisierung, nicht der Fall (Aaronson et al. 2014; Autor 2015). Arbeitsplätze, die durch neue Technologien verloren gingen, entstanden in größerem Umfang an anderer Stelle neu, weshalb trotz größerer Umbrüche und technologischer Veränderungen die Gesamtbeschäftigung seit dem späten 19. Jahrhundert stetig gestiegen ist (Acemoglu und Restrepo 2017; 2019). Das damit verbundene Risiko liegt also weniger in längerfristig zu erwartender Massenarbeitslosigkeit. Stattdessen dürften (1) neue Arbeitsplätze zeitlich verzögert zum Wegfallen alter Arbeitsplätze entstehen und sich dadurch zeitliche Lücken mit möglicherweise längeren Phasen höherer Arbeitslosigkeit auf tun. Zudem müssen Menschen (2) neue Fähigkeiten erlernen, um Zugang zum neu erschlossenen Teil des Arbeitsmarktes zu erlangen. Die neuen Arbeitsplätze haben (3) das Potenzial, in ihrem Anfangsstadium deutlich polarisierter ausgestaltet zu sein, mit einer kleinen Zahl von Menschen mit hochspezialisierten Fähigkeiten, die von hohen Gehältern und guten Konditionen profitieren, während die Mehrzahl der Menschen an Boden verlieren könnte (Autor et al. 2022; Walley 2020). Alle drei Risiken jedoch lassen sich sozialpolitisch steuern, indem Menschen zunächst während dieser Übergangsphase geschützt und, im nächsten Schritt, möglichst effektiv in den Arbeitsmarkt reintegriert werden. Da davon ausgegangen werden kann, dass die von Menschen, die ihren Arbeitsplatz aufgrund des

technologischen Wandels verlieren, erlernten Fähigkeiten aufgrund der Verdrängung durch Technologien dauerhaft weniger nachgefragt werden, wird hierbei der Stellenwert von Umschulungen und diversen Qualifikationsmaßnahmen deutlich steigen.

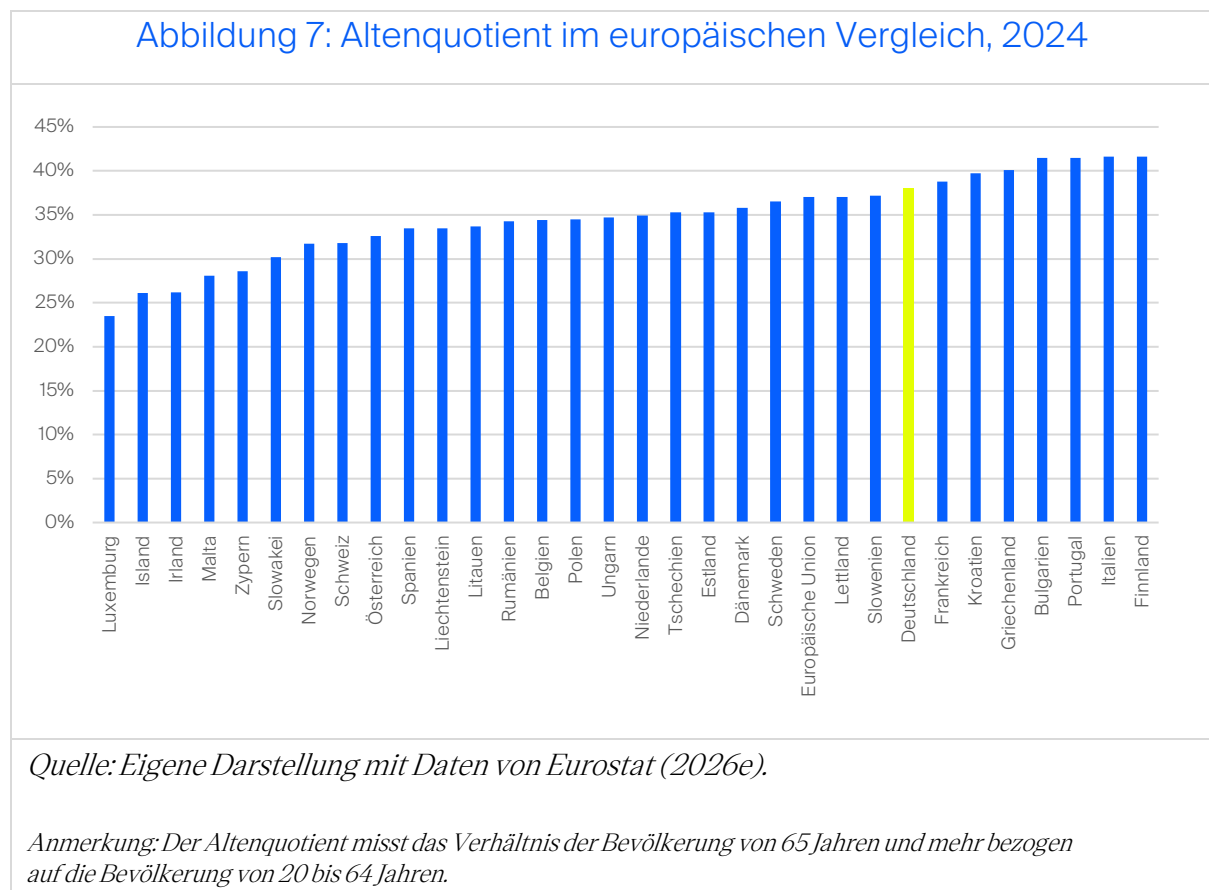
Zum anderen lässt sich das Verhältnis von Verdrängung und Augmentation hin zu letzterer verschieben, indem Menschen befähigt werden, moderne Technologien in ihren Berufen effektiver und effizienter anzuwenden. Wenn Arbeitnehmer:innen im Umgang mit moderner Technologie besser ausgebildet sind und ihre Fähigkeiten kontinuierlich erneuern und erweitern, wächst nicht nur das Innovations- und Produktivitätspotenzial, sondern auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Zugewinne aus dem Einsatz dieser Technologien gleichmäßiger verteilt werden. Die institutionellen Rahmenbedingungen einer Wirtschaft können also die Art und Weise, wie der technologische Wandel den Arbeitsmarkt beeinflusst, wesentlich mitgestalten und in sozial verträglichere Bahnen lenken (Autor et al. 2022).

2.4 Demografischer Wandel und zunehmender Druck auf den Sozialstaat

Ein weiterer Trend, der Deutschland langfristig vor große Herausforderungen stellen wird, ist der demografische Wandel. Die deutsche Gesellschaft altert und setzt damit den Sozialstaat sowie Wirtschaft und Gesellschaft als Ganzes unter Druck. Dies begründet sich zum einen in der sinkenden Zahl der arbeitenden Menschen, sowohl absolut als auch im Verhältnis zur Zahl der Renter:innen. Zum anderen vergrößert sich durch die steigende Zahl von Menschen im höheren Alter der Pflegebedarf. Zwei konkrete Probleme lassen sich daraus für die deutsche Politik ableiten: Erstens wird die Finanzierbarkeit des Rentensystems erschwert, wenn einer steigenden Zahl von Empfänger:innen eine sinkende Zahl von Beitragszahler:innen gegenübersteht. Zweitens führt der steigende Pflegebedarf in Kombination mit dem Mangel an Pflegekräften dazu, dass mehr Menschen ihre eigene Lohnarbeit reduzieren bzw. gänzlich aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden werden, um Angehörige zu pflegen. Steigenden Ausgaben für den Sozialstaat stehen also in diesem Szenario niedrigere Einnahmen aufgrund von sinkender Beschäftigung gegenüber. Für den Staat ergibt sich daraus Reformdruck in mehrerlei Hinsicht. Zunächst müssen aktive Anstrengungen unternommen werden, die Unterversorgung in der Pflege einzudämmen, damit diese nicht zu einer Verlagerung von Pflegeverantwortlichkeiten in den familiären Bereich und damit zu möglichen Arbeitszeitreduktionen führen. Zudem muss die Finanzierbarkeit des deutschen Rentensystems überprüft werden. Im Folgenden legen wir diese Trends im Detail dar und zeigen, warum die öffentliche Diskussion und viele bisherige Reformanstrengungen in Bezug auf das deutsche Rentensystem am eigentlichen Problem vorbeigehen.

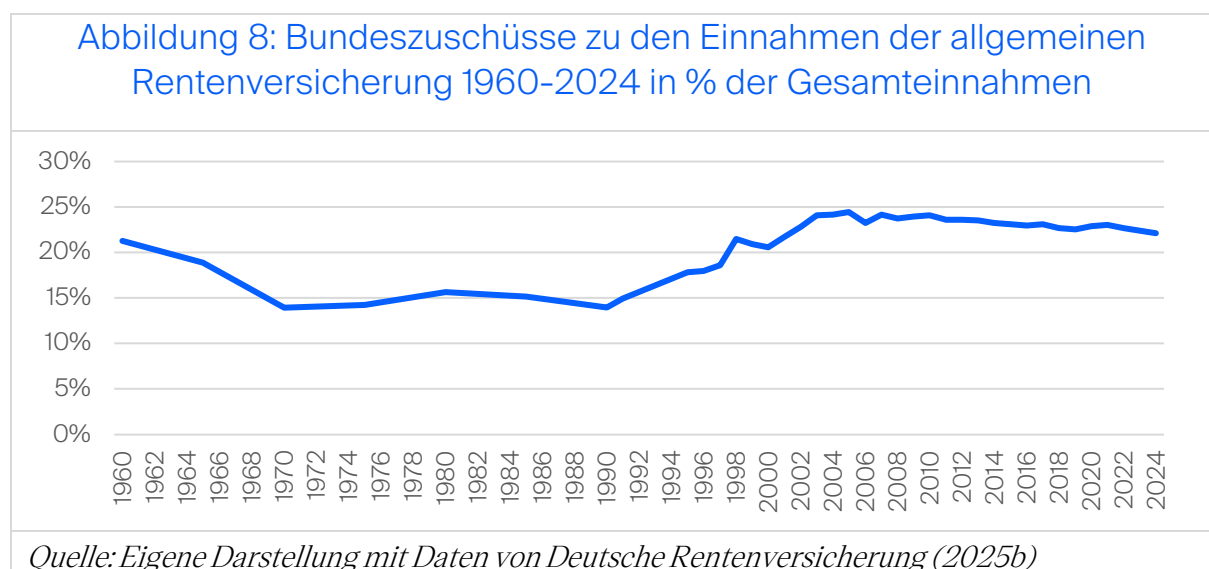
Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist das Phänomen der alternden Bevölkerung in Deutschland besonders stark ausgeprägt. Der sogenannte Altenquotient misst das Verhältnis der Menschen im Alter von mindestens 65 Jahren zur Bevölkerung im Alter von 20-64 Jahren, also potenziell der Menschen im Rentenalter gegenüber Menschen im arbeitsfähigen Alter. Der Wert für Deutschland lag 2024 bei 38,1% (siehe Abbildung 7), was bedeutet, dass auf jeden Menschen im Rentenalter ca. 2,6 Menschen im arbeitsfähigen Alter kamen. Deutschland liegt damit über dem europäischen Durchschnitt jedoch noch deutlich hinter etwa Bulgarien, Portugal, Italien und

Finnland, die einen Altenquotient von über 41% aufweisen. Der Altenquotient ist dabei eine rein strukturelle Größe und misst die potenzielle Altersabhängigkeit einer Bevölkerung. Er lässt jedoch nur indirekte Schlüsse über die fiskalische Nachhaltigkeit des Rentensystems zu, da diese signifikant von Variablen wie dem tatsächlichen Renteneintrittsalter, der Beschäftigungsquote älterer Menschen und der Zahl der Beitragszahlenden im umlagefinanzierten Rentensystem abhängt. Der vom Statistischen Bundesamt errechnete Rentnerquotient misst dagegen das konkrete Verhältnis der Beitragszahlenden gegenüber der Zahl der Rentner:innen. Dieser Wert liegt üblicherweise unter dem Altenquotienten, da die Beschäftigungsquote in den Jahren unmittelbar vor dem gesetzlichen Rentenalter real abnimmt. 2022 kamen in Deutschland so auf jede:n Rentner:in 2,2 Beitragszahlende. Dieser Wert ist zwar seit der Jahrtausendwende stabil, liegt jedoch deutlich unter Werten aus dem letzten Jahrhundert. Mit der im europäischen Vergleich ältesten Erwerbsbevölkerung ist zudem mit einem weiteren Absinken des Rentnerquotienten zu rechnen, was die Finanzierbarkeit des deutschen Rentensystems weiter unter Druck setzen wird. Das Statistische Bundesamt schätzt auf Grundlage verschiedener Szenarien, dass der Altenquotient in Deutschland bis 2070 auf einen Wert zwischen 42,8% und 61% ansteigen wird (Statistisches Bundesamt 2026a).



In der öffentlichen Debatte werden solche Schätzungen oft gemeinsam mit den Modalitäten der Finanzierung des Rentensystems diskutiert, wozu jedoch zahlreiche Missverständnisse bestehen. Das umlagefinanzierte Rentensystem in Deutschland ist so aufgebaut, dass die Rentenzahlungen zu einem Großteil aus den Beiträgen der zum gleichen Zeitpunkt arbeitenden Menschen bezahlt werden. Dabei besteht eine Lücke, die aus Bundesmitteln aufgefüllt wird. In absoluten Zahlen betrugen die Zuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2023 84,3 Milliarden Euro,

hinzu kommen zudem Zuschüsse zur Knappschaft, Erstattungen von Leistungen aus den Zusatzsystemen der DDR und Beiträge zur Kindererziehung (Deutsche Rentenversicherung 2025a). Absolute Zahlen sind jedoch wenig aussagekräftig in der Analyse wirtschaftlicher Zusammenhänge, denn neben den Bundeszuschüssen sind auch die Wirtschaft als Ganzes sowie die Einnahmen der allgemeinen Rentenversicherung aus Beiträgen gewachsen. Relativ zu den Beiträgen sind die Bundeszuschüsse zur allgemeinen Rentenversicherung seit der Jahrtausendwende sogar leicht rückläufig. Mit 22,1% liegt der Wert 2024 nur leicht über dem von 1960, als er 21,3% betrug (siehe Abbildung 8). Man könnte sogar so weit gehen, festzustellen, dass bei der Einführung der Rentenversicherung unter Bismarck 1891 bereits eine Bezuschussung aus Steuermitteln zu einem Drittel vorgesehen war, der heutige Wert also unter dem von vor 130 Jahren liegt. Für die Einordnung in die Diskussion zur Finanzierbarkeit des Rentensystems bedeutet dies zunächst, dass die Lage deutlich weniger dramatisch ist, als in der politischen Debatte suggeriert wird.



Nichtsdestotrotz wird der Bundeszuschuss oft zum Anlass genommen, die Finanzierung des deutschen Rentensystems in seiner jetzigen Form grundsätzlich in Frage zu stellen und eine zumindest teilweise Verlagerung hin zu kapitalgedeckten Verfahren zu befürworten. Beispielsweise beschloss die Ampelkoalition auf Bestreben des damaligen Finanzministers Christian Lindner 2024 die Einführung des sogenannten Generationenkapitals. Bis Mitte der 2030er Jahre soll über die Aufnahme neuer Schulden ein staatlicher Fonds aufgebaut werden, der nach dem Modell des Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (KENFO) global Kapitalanlagen tätigt und dessen Renditen dann genutzt werden sollen, um den Bundeszuschuss zur Rentenversicherung zu unterstützen. Problematisch ist der Vorschlag zunächst hinsichtlich seiner praktischen Umsetzbarkeit (Mushövel und Barr 2023). Der KENFO erzielt jährliche Renditen von etwa 4,3% (KENFO 2021). Legt man eine Verzinsung von Staatsanleihen, über deren Ausgabe das Generationenkapital finanziert werden soll, von 2% zugrunde, bleibt eine Nettorendite von 2,3%. Mit dem angestrebten Kapitalstock des Generationenkapitals von 150 Milliarden Euro ließe sich also eine jährliche Bezuschussung der allgemeinen Rentenversicherung von 3,45 Milliarden Euro erzielen, also ein Bruchteil der momentanen Bundeszuschüsse. Zur Illustration wäre unter den gesetzten Umständen ein Fonds von 4,35 Billionen Euro nötig, um aus der zu erzielenden Rendite die

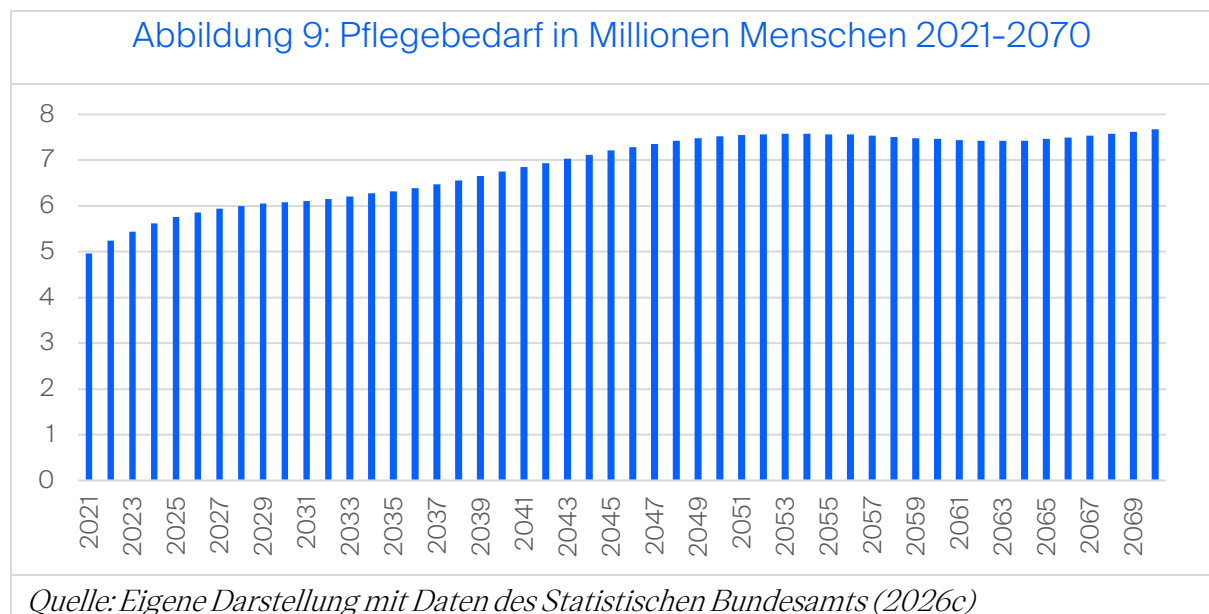
gesamte Lücke zwischen Beiträgen und Rentenleistungen zu schließen, was alle heute existierenden Staatsfonds übersteigt.

Darüber hinaus ignorieren auch andere Reformvorschläge, die auf eine stärkere Kapitaldeckung setzen, ökonomische Grundsätze von Rentensystemen. Probleme der Finanzierbarkeit sind real, wenn eine Bevölkerung altert und weniger arbeitende Menschen auf eine höhere Zahl von Rentner:innen kommen. Der zentrale Punkt hierbei ist jedoch nicht das Rentensystem, sondern die Wirtschaftsleistung, also die Gesamtmenge an produzierten Gütern und Dienstleistungen. Renten, unabhängig davon, ob sie über ein umlagefinanziertes System nach Eintritt in das Rentenalter ausbezahlt werden, oder in einem kapitalgedeckten System individuell oder über große Rentenfonds akkumuliert werden, sind über das Arbeitsleben angesammelte Ansprüche auf zukünftigen Konsum (Barr 2021). Die von Rentner:innen konsumierten Güter und Dienstleistungen müssen jedoch von der arbeitenden Bevölkerung produziert werden (Samuelson 1958). Das konkrete Rentensystem beantwortet schlicht die Frage, wie Ansprüche auf diesen Konsum für einzelne Personen von deren Arbeitsleben auf die Zeit in der Rente umverteilt werden. Die zentrale Frage ist aber, ob die in alternden Gesellschaften schrumpfende arbeitende Bevölkerung diese Güter und Dienstleistungen überhaupt in ausreichendem Maß produzieren kann. Das Argument vieler Verfechter:innen der kapitalgedeckten Rente, dass das investierte Kapital über die Zeit Rendite erwirtschaftet und die Rente somit unabhängig von möglichen Beitragszahlungen nachkommender Generationen ist, greift also an dem Punkt zu kurz, an dem diese zusätzliche Rendite konsumiert werden soll. Bleibt die Wirtschaftsleistung, also die Summe der von der arbeitenden Bevölkerung produzierten Güter und Dienstleistungen gleich, steht einer höheren Nachfrage ein gleichgebliebenes Angebot gegenüber, was nach den Grundsätzen der Volkswirtschaftslehre zu einem Anstieg der Preise führt (Barr 2000).

Die Nachhaltigkeit des Rentensystems ist also eng an die gesamtwirtschaftliche Lage gekoppelt. Analog zu den zuvor in diesem Kapitel dargelegten wirtschaftlichen Herausforderungen, ist auch dem demografischen Wandel nur mit nachhaltigerem Wachstum zu begegnen. Konkret heißt das in diesem Zusammenhang, dass zur Finanzierung von Konsum im Rentenalter ein größerer Teil der Menschen im arbeitsfähigen Alter für den Arbeitsmarkt aktiviert werden muss (was rein ökonomisch betrachtet ein Heraufsetzen des Renteneintrittsalters jedoch einschließen kann) und, dass diese Menschen produktivere Arbeit leisten müssen, um die Menge an produzierten Gütern und Dienstleistungen relativ zur Größe der Erwerbsbevölkerung zu steigern. Beides kann durch gut ausgestaltetes Social Investment erreicht werden (siehe Kapitel 3.4 und 3.5). Gelingt dies, wird die Rente zur reinen Verteilungsfrage, die politisch gelöst werden kann.

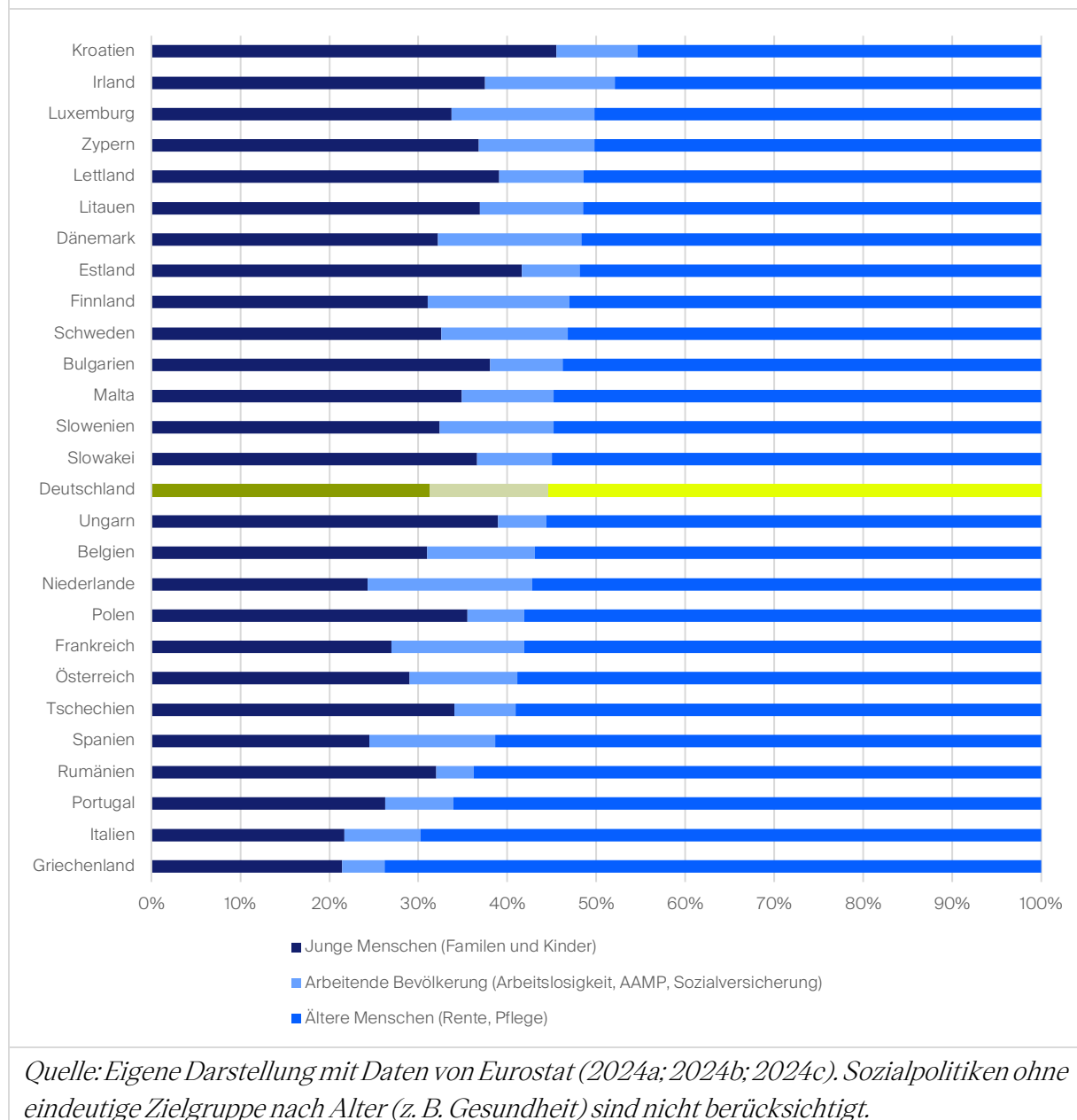
Das zweite Problem, das sich aus dem demografischen Wandel ergibt, betrifft den steigenden Pflegebedarf. 2025 waren in Deutschland 5,62 Millionen Menschen pflegebedürftig (siehe Abbildung 9). Dieser Wert wird voraussichtlich bis zum Jahr 2050 auf über 7,5 Millionen ansteigen. Bei gleichzeitigem Mangel an Pflegekräften bedeutet dies, dass mehr Menschen ihre eigene Arbeit reduzieren oder unterbrechen werden, um Angehörige zu pflegen. Bei einer gleichzeitig durch den demografischen Wandel schrumpfenden Zahl von Menschen im arbeitsfähigen Alter bedeutet dies zusätzlichen Druck auf die Wirtschaftsleistung aufgrund sinkender Beschäftigung. Für die

Sozialpolitik ergibt sich daraus, dass diese Menschen durch ein erweitertes Pflegeangebot unterstützt werden müssen, um ein Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt zu vermeiden bzw. zu begrenzen.



Grundsätzlich lässt sich in der Diskussion zu den Auswirkungen des demografischen Wandels festhalten, dass der deutsche Sozialstaat ältere Menschen priorisiert. Betrachtet man das Altersprofil der Sozialausgaben nach Zielgruppe, ergibt sich, dass etwas über 55% der Sozialausgaben älteren Menschen gelten (siehe Abbildung 10). Der größte Anteil dabei sind Renten. Im europäischen Vergleich ist das grundsätzlich kein Alleinstellungsmerkmal. Eine Neuausrichtung der Sozialpolitik nach den Prinzipien des Social Investment sollte aber eine stärkere Priorisierung von Jüngeren Menschen sowie Menschen im arbeitsfähigen Alter, beispielsweise über stärkere Familienpolitik, Weiterbildungsangebote und Absicherung während wichtiger Übergangsphasen beinhalten, ohne dabei die soziale Absicherung von älteren Menschen zu vernachlässigen (mehr dazu in Kapitel 3.4 und 3.5).

Abbildung 10: Sozialpolitische Ausgaben nach Alter der Empfänger:innen

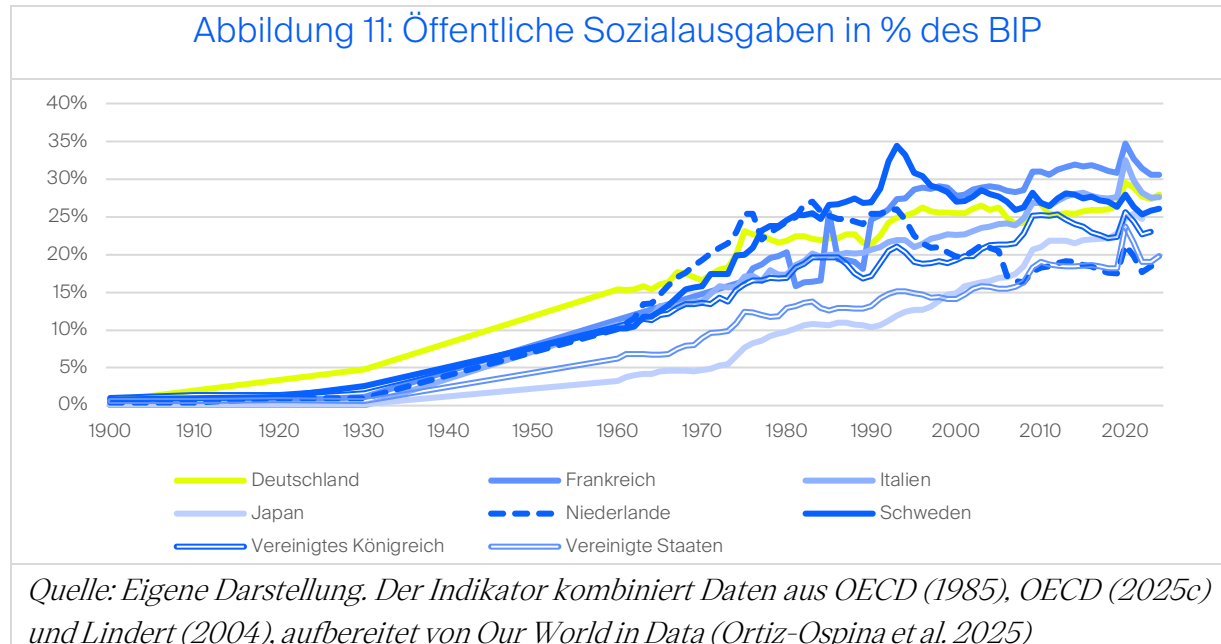


3. Social Investment: Ein integrierter Ansatz für moderne Sozialpolitik

3.1 Einleitung: Warum Deutschland einen neuen sozialpolitischen Rahmen braucht

In Deutschland waren die Anfänge der Sozialpolitik, die Bismarcksche Sozialgesetzgebung, eine Reaktion auf die soziale Not der Arbeiterschaft im Zuge der Industrialisierung, nicht zuletzt auch mit dem Ziel der Eindämmung sozialistischer Bewegungen (Buğra 2024, 121). Während solche Bestrebungen noch die gezielte und daher limitierte Einführung bestimmter Sozialpolitiken zur Folge hatten, begann mit dem Ende des zweiten Weltkriegs die Expansion hin zum universellen Sozialstaat. Begünstigt durch Wiederaufbau und Demokratisierung in Deutschland und weiten Teilen Europas kam es zur Einführung und Ausweitung bedeutender Sozialpolitiken wie Kranken- und Rentenversicherung, öffentlich geförderter Schul-, Hochschul- und Berufsausbildung sowie familienpolitischer Maßnahmen wie Kinder- und Elterngeld. Die öffentlichen Sozialausgaben, bis in die 1930er-Jahre hinein nur ein kleiner Teil der gesamten Staatsausgaben, stiegen ab den 1960er-Jahren deutlich an (siehe Abbildung 11). Zählt man zu den hier abgebildeten öffentlichen Sozialausgaben auch private Ausgaben und bereinigt diese um steuerliche Effekte, so lagen diese im OECD-Durchschnitt 2021 bei 22,6% des BIP. In vielen westeuropäischen Ländern lag der Wert leicht darüber, in Deutschland betrug er 28,5% und in den größten Sozialstaaten, den USA und Frankreich, jeweils 33,2%¹ und 32,5% (OECD 2025c).

Abbildung 11: Öffentliche Sozialausgaben in % des BIP



¹ Der US-amerikanische Sozialstaat beruht in hohem Maße auf sozialpolitischen Steuervergünstigungen (sogenannte „earned income tax credits“) und teilweise gesetzlich vorgeschriebenen, privaten Zusatzleistungen, welche das Land gemessen an den Gesamtsozialausgaben trotz oft restriktiver Sozialpolitik und vergleichsweise geringer öffentlicher Ausgaben zum insgesamt größten Sozialstaat der Welt machen. Dies veranschaulicht, dass weniger großzügige öffentliche Investitionen in die Sozialpolitik gesamtwirtschaftlich gesehen nicht zu weniger Ausgaben führen müssen.

Die Ausweitung hin zum universellen Sozialstaat war dabei nie ausschließlich von sozialen Erwägungen getrieben, sondern folgte von jeher auch einer wirtschaftlichen Logik, die über die reine Dekommodifizierung zum Erhalt des demokratischen Kapitalismus hinausging. In Großbritannien etwa begründete sich die Expansion des Sozialstaates auf den Beveridge-Report (Beveridge 1942; 1944), in dem Sozialpolitik unter anderem als Werkzeug dargestellt wird, um Hindernisse für Wiederaufbau und Wachstum in der Nachkriegszeit zu beseitigen. Auch die ökonomische Doktrin der Zeit, die sich auf John Maynard Keynes' *General Theory* (2018) stützte und in deren Zentrum die Nachfragesteuerung stand, folgte der Logik, dass Wirtschaftspolitik Stabilität durch die Glättung von Booms und Rezessionen schaffen müsse. Die Ausweitung sozialpolitischer Maßnahmen lässt sich daher auch dadurch begründen, dass sie in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs Einkommen und dadurch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren (siehe auch Kalecki 1971). Heute sind sogenannte automatische Stabilisatoren wie das Arbeitslosengeld fester Bestandteil des fiskalpolitischen Instrumentariums entwickelter Volkswirtschaften und ihre zentrale Rolle in der Abschwächung wirtschaftlicher Krisen empirisch hinreichend erwiesen (Dolls et al. 2012).

Auf breiterer Ebene lässt sich der universelle Sozialstaat als „inklusive Institution“ im Sinne von Daron Acemoglu und James Robinson beschreiben. In ihrer Arbeit *Warum Nationen scheitern* beschreiben die 2024 mit dem Nobelpreis ausgezeichneten Ökonomen inklusive Institutionen (in Abgrenzung von „Extraktionsinstitutionen“) als Voraussetzungen für wirtschaftlichen Erfolg, da sie Märkte stabilisieren, politische und soziale Teilhabe sichern und Investitionen in die Wirtschaft sowie Unternehmergeist fördern (Acemoglu und Robinson 2012). Es lassen sich also zwei wichtige positive ökonomische Externalitäten eines universellen Sozialstaates herausstellen. Zum einen stabilisiert er in Krisenzeiten die Wirtschaft. Die Tatsache, dass die Finanzkrise 2008 zu einem deutlich weniger tiefgreifenden wirtschaftlichen Abschwung führte als die Finanzkrise 1929 (im Englischen spricht man bezeichnend von *Great Recession* für 2008 und *Great Depression* für 1929) ist nicht zuletzt auf die Funktionsfähigkeit des Sozialstaats zurückzuführen (Hemerijck und Matsaganis 2024; Lindert 2021). Zum anderen lässt sich auch außerhalb wirtschaftlicher Krisen eine positive Korrelation zwischen gut gestalteter Sozialpolitik im Sinne Acemoglus und Robinsons inklusiver Institutionen und Wirtschaftswachstum feststellen. Dabei gilt die lange einflussreiche Metapher des „leaky bucket“, die Sozialpolitik als Umverteilung mit einem löchrigen Eimer vergleicht (Okun 1975), mittlerweile als widerlegt. Sie ist der Erkenntnis gewichen, dass nicht Umverteilung, sondern Ungleichheit sich langfristig negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt, wie mehrere einflussreiche Studien des Internationalen Währungsfonds seit der Eurokrise zeigen (Cottarelli und Jaramillo 2012a; Ostry et al. 2018a; 2014). Der universelle Sozialstaat ist also unabhängig von wirtschaftlichen Krisen als Wachstumsmotor anzusehen (Lindert 2004).

Es bleibt jedoch die Frage, ob das in den Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges entstandene sozialstaatliche Konstrukt noch den heutigen sozialen und wirtschaftlichen Anforderungen gerecht wird. Das 21. Jahrhundert ist in diesem Zusammenhang geprägt von zwei wichtigen Makrotransformationen. Zum einen erleben wir, wie zuvor geschildert, einen tiefgreifenden demografischen Wandel. Zum anderen wird das 21. Jahrhundert vom Übergang zur Wissensökonomie geprägt. Die Mehrheit der Jobs in Deutschland befindet sich mittlerweile im Dienstleistungssektor,

mit zunehmend komplexeren Anforderungsprofilen an die Fähigkeiten von Arbeiter:innen. Auch die Natur der Arbeit an sich verändert sich und ist charakterisiert durch häufigere Karriereunterbrechungen und Jobwechsel (Powell und Snellman 2004).

Daraus ergeben sich zwei wichtige sozialpolitische Implikationen: Erstens müssen mehr Menschen aus dem schrumpfenden Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung für den Arbeitsmarkt aktiviert werden. Zweitens müssen die arbeitenden Menschen mit besseren Fähigkeiten ausgestattet werden, die es ihnen ermöglichen, in der modernen Wissensökonomie erfolgreich zu sein und sich an schneller wandelnde Rahmenbedingungen anzupassen. Makroökonomisch gesehen benötigt es eine höhere Beschäftigungsquote und größere Produktivitätszugewinne. Schon zu Beginn des 21. Jahrhunderts sprach sich der Soziologe Gøsta Esping-Andersen in *Why we need a new Welfare State* deshalb für einen Sozialstaat aus, der über die reine Dekommodifizierung hinausgeht und neben inklusiver Einkommenssicherung auch die Vermittlung in den Beruf sowie die Verbesserung von Qualifikationsniveaus über den gesamten Lebensverlauf zum Ziel hat (Esping-Andersen 2002).

Zum daraus entstandenen Konzept des Social Investment existieren mehrere Definitionen. Der Politologe Julian Garritzmann und Kolleg:innen etwa definieren Social Investment in *World Politics of Social Investment* im engeren Sinne als die Schaffung, das Mobilisieren und den Erhalt von Humankapital (Garritzmann et al. 2022). Auch wenn diese Definition in der Praxis über reine bildungspolitische Maßnahmen hinausgeht, da beispielsweise für die Mobilisierung von Humankapital auch Maßnahmen wie die Bereitstellung von Kinderbetreuung und Pflege nötig sind, wird hier grundsätzlich zwischen rein konsumtiver und investiver Sozialpolitik unterschieden. Diese Unterscheidung ist konzeptionell nützlich, vor allem, weil sie Social Investment leichter messbar macht. Die konkrete Unterscheidung zwischen konsumtiven und investiven Maßnahmen kann jedoch in der Praxis schwierig sein, da sie unzureichend herausstellt, dass jede sozialpolitische Maßnahme neben ihren Primäreffekten auch Sekundäreffekte hat und diese jeweils sowohl investiv als auch konsumtiv sein können. Zum Beispiel fällt das Arbeitslosengeld gemessen an seiner Primärfunktion zunächst eindeutig in die Kategorie der konsumtiven Maßnahmen zur Sicherung des Einkommens. Sekundär allerdings dient das Arbeitslosengeld auch dazu, Menschen abzusichern, während sie sich weiterbilden und so ihre Chancen auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verbessern. So entwickelt sich in der Kombination der beiden Maßnahmen (Absicherung und Weiterbildung) ein investiver Charakter, der sich sowohl für den Menschen selbst als auch für die Gesamtwirtschaft positiv niederschlägt.

Wir fassen die Definition von Social Investment deshalb weiter und verstehen dieses wie eingangs beschrieben als Zusammenspiel von Stock-, Flow- und Buffer-Maßnahmen (Hemerijck 2017, siehe Kapitel 3.3). Unsere Konzeption von Social Investment trägt damit der Tatsache Rechnung, dass verschiedene Politiken in Wechselwirkung zueinander einen Multiplikatoreffekt entfalten. Social Investment ist also nicht in Abgrenzung zu bestimmten Elementen des Sozialstaates zu sehen, sondern dient als Rahmenwerk für eine gänzlich neue Konzeptionierung des Sozialstaates. Einzelne Sozialpolitiken haben dabei fast immer einen sowohl konsumtiven als auch investiven Charakter, was deren Unterscheidung im Einzelfall erschweren würde. In der Gesamtheit jedoch lässt sich bewerten, ob das sozialstaatliche Konstrukt einer Volkswirtschaft der Logik des Social

Investment entspricht, was für Mensch, Gesellschaft und Staat jeweils positive Multiplikatoreffekte in Form von gesteigerten Erwerbschancen, Lebensqualität und höheren Steuereinnahmen erzeugt.

3.2 Die normative Grundlage: Piggy Bank, Robin Hood und Stepping Stone-Solidarität

Die normative Begründung des Social Investment-Ansatzes setzt bei der Einsicht an, dass klassische Konzeptionen des Sozialstaates und ihre normativen Rechtfertigungen die mit den Herausforderungen moderner Gesellschaften verknüpften sozialen und wirtschaftlichen Risiken nur unvollständig erfassen. Sozialpolitik wird traditionell entweder als intertemporale Absicherung über den Lebensverlauf verstanden, die Einkommen zwischen Phasen der Erwerbstätigkeit und Phasen ohne Markteinkommen, etwa Arbeitslosigkeit, Kindheit oder Alter, umverteilt, oder als Instrument vertikaler Umverteilung zur Reduktion materieller Ungleichheit (Barr 2001; Esping-Andersen 1990). Die Fachliteratur beschreibt diese beiden Funktionen als „Piggy Bank“ und „Robin Hood“ (Barr 2020). Diese bilden weiterhin die normative und institutionelle Grundlage moderner Sozialstaaten. Zu verdeutlichen ist allerdings, dass diese Funktionen primär auf bereits eingetretene Risiken und bestehende Ungleichheiten reagieren. In postindustriellen Gesellschaften entsteht Ungleichheit jedoch zunehmend sequenziell, indem früh im Leben erfahrene soziale Benachteiligung sich über den Lebensverlauf hinweg kumuliert und Menschen dadurch zunehmend einschränkt. Unter diesen Bedingungen stößt ein Konzept von Sozialpolitik, das sich ausschließlich auf Absicherung und Umverteilung stützt, an normative Grenzen, da es die zeitliche Struktur sozialer Risiken nur unzureichend adressiert (Bonoli 2007).

Vor diesem Hintergrund wird Social Investment als umfassenderer Ansatz sozialstaatlichen Handelns verstanden, der Absicherung und Umverteilung um eine investive Solidaritätslogik ergänzt, die auf die zeitliche Kumulation sozialer Benachteiligung und die Entstehung neuer sozialer Risiken reagiert. Ziel ist es, soziale Risiken nicht erst dann zu adressieren, wenn sie sich in Einkommensverlusten oder materieller Armut niedergeschlagen haben, sondern bereits dort anzusetzen, wo sich ungleiche Lebenschancen herausbilden. Social Investment erweitert damit das normative Verständnis sozialer Solidarität, ohne die klassischen Funktionen des Sozialstaates in Frage zu stellen. Absicherung und Umverteilung bleiben notwendige Voraussetzungen sozialer Gerechtigkeit, werden jedoch um eine präventive Perspektive ergänzt, die auf die aktive Gestaltung von Lebensverläufen ausgerichtet ist.

Diese investive Perspektive lässt sich, in Anlehnung an die Funktionen der „Piggy Bank“ und des „Robin Hood“, mit dem Begriff der „Stepping Stone“-Solidarität beschreiben. Gemeint ist eine Form sozialer Solidarität, die auf kollektive Leistungen zielt, welche Menschen dabei unterstützen, zentrale Übergänge im Lebensverlauf erfolgreich zu bewältigen. Dazu zählen insbesondere Investitionen in frühkindliche Entwicklung, Bildung, Betreuung und Pflege sowie in berufliche Weiterbildung. Im Unterschied zu rein kompensatorischen oder umverteilenden Maßnahmen setzen diese Politikbereiche zusätzlich zeitlich vorgelagert an. Sie zielen darauf ab, Risiken zu reduzieren, bevor sie sich über den Lebensverlauf hinweg verfestigen und multiplizieren. Dadurch stabilisieren

sie individuelle Erwerbs- und Teilhabeverläufe. Stepping Stone-Solidarität ergänzt damit bestehende Formen sozialstaatlicher Absicherung und Umverteilung um eine investive Dimension, die auf die institutionelle Gestaltung von Übergängen und Entwicklungspfaden ausgerichtet ist (Bagadirov et al. 2025).

Die normative Begründung dieser Solidaritätslogik knüpft an den Befähigungsansatz an, der soziale Gerechtigkeit nicht primär an der Verteilung von Einkommen oder formalen Ressourcen misst, sondern an den realen Handlungsmöglichkeiten, die Menschen im Verlauf ihres Lebens tatsächlich nutzen können. Entscheidend ist aus dieser Perspektive, ob Individuen in die Lage versetzt werden, Bildungs-, Erwerbs- und Übergangschancen wahrzunehmen und nicht allein, ob sie nachträglich für bereits eingetretene Nachteile kompensiert werden. Daraus ergibt sich für sozialstaatliches Handeln der Anspruch, institutionelle Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Fähigkeiten entwickelt, erhalten und eingesetzt werden können, insbesondere dort, wo soziale Herkunft oder frühe Lebensumstände den Zugang zu zentralen Chancen systematisch begrenzen (Nussbaum 2006; Sen 1995). Social Investment übersetzt diesen normativen Anspruch in eine sozialpolitische Logik, die präventive Investitionen in die Fähigkeiten von Menschen und die Erleichterung von Übergängen im Leben systematisch mit bestehenden Formen der Absicherung und Umverteilung verbindet.

Wichtig ist hierbei, dass diese präventive Orientierung keine Abkehr von Absicherung und Umverteilung bedeutet, welche auch in der Logik des Social Investment zentralen Funktionen erfüllen. Ex-post Transferleistungen bleiben weiterhin unverzichtbar, um materielle Notlagen abzufedern und soziale Mindeststandards zu sichern. Sie können jedoch die strukturellen Ursachen wiederkehrender sozialer Risiken nur begrenzt beeinflussen, wenn Benachteiligung sich bereits früh im Leben verfestigt hat und sich deren Effekte im Verlauf des Lebens aufaddiert haben (Kvist 2016, 51–56). Normativ wie fiskalisch spricht daher viel dafür, präventive Investitionen systematisch in die Architektur des Sozialstaates zu integrieren, da sie langfristige Teilhabe sichern und die Abhängigkeit von ex-post-Kompensation verringern.

Schließlich wird die investive Solidaritätslogik des Social Investment-Ansatzes durch ein Reziprozitätsargument im Sinne eines Generationenvertrags gestützt (Beveridge 1944; Marshall 1950; Rawls 1971). Investitionen in die Fähigkeiten von Menschen erhöhen langfristig Produktivität und Beschäftigung und erweitern aufgrund höherer Steuereinnahmen die Finanzierungsbasis des Sozialstaats. Solidarität beruht in diesem Verständnis auf wechselseitigen Erwartungen über den Lebensverlauf hinweg: Menschen profitieren in frühen Lebensphasen von kollektiven Vorleistungen und leisten in späteren Phasen selbst Beiträge zur Finanzierung sozialer Sicherungssysteme. Reziprozität entsteht dabei durch institutionelle Arrangements, die stabile Erwerbsverläufe, kontinuierliche Weiterqualifizierung und verlässliche soziale Absicherung ermöglichen. Social Investment verbindet so individuelle Befähigung mit kollektiver Verantwortung und stärkt die normative Legitimität sozialstaatlichen Handelns in der modernen Wissensökonomie.

3.3 Die Funktionslogik des Social Investment: Stock-, Flow- und Buffer-Policies

Aufbauend auf dieser normativen Begründung von Sozialpolitik und seiner Funktionen in Form von Versicherung (Piggy Bank), Umverteilung (Robin Hood) und Befähigung (Stepping Stone), lässt sich ein konkretes Rahmenkonzept sozialpolitischer Maßnahmen im Sinne des Social Investment ableiten. In funktionaler Hinsicht konkretisiert sich diese Perspektive in einer produktiven Lesart sozialstaatlichen Handelns, die den Sozialstaat ausdrücklich auf die Entwicklung, Nutzung und Absicherung der Fähigkeiten von Menschen über den gesamten Lebensverlauf ausrichtet (Hemerijck 2017; Hemerijck und Bokhorst 2026). Charakteristisch ist dabei die Betonung der produktiven Funktion von Sozialpolitik, insbesondere durch Maßnahmen, die Erwerbs- und Sorgearbeit für Menschen vereinbarer machen und frühzeitig bei erkennbaren sozialen Risiken ansetzen. Frühkindliche Bildung, Kinderbetreuung, familienbezogene Dienstleistungen, lebenslanges Lernen sowie Pflegeleistungen werden dabei als zentrale Infrastrukturelemente einer erfolgreichen wissensbasierten Ökonomie verstanden, deren Unterfinanzierung seit den 1980er Jahren langfristige Wachstums- und Teilhabepotenziale geschwächt hat (Jenson und Saint-Martin 2003).

Folgende konkreten Anforderungen lassen sich für einen neuen sozialpolitischen Rahmen ableiten: (1) Sozialpolitik muss den Lebensverlauf von Menschen ganzheitlich betrachten anstatt punktuell auf Missstände zu reagieren; (2) Sozialpolitik muss präventive und kurative Maßnahmen vereinen anstatt hauptsächlich ex-post zu reagieren; (3) Sozialpolitik muss die drei Funktionen Piggy Bank, Robin Hood und Stepping Stone effektiv miteinander kombinieren, also neben sozialversicherungstechnischen Aspekten, sowie der Eindämmung von Ungleichheit auch die Befähigung von Menschen in das sozialpolitische Anforderungsprofil gleichermaßen einschließen. Aus diesem Anforderungsprofil leitet sich das sozialpolitische Konstrukt des Social Investment ab, das sich in die zuvor erwähnten drei Teilbereiche *Stock*-, *Flow*- und *Buffer*-Policies unterteilen lässt.

3.3.1 Stock-Policies

Stock Policies (abgeleitet vom englischen „human capital stock“) sichern den Aufbau und Erhalt des Bestands an Humankapital sowie die kontinuierliche Verbesserung der Fähigkeiten von Menschen über den gesamten Lebensverlauf hinweg. Damit wirkt dieser Teilbereich des Social Investment einerseits auf der individuellen Ebene dadurch, dass er Menschen mit den notwendigen Fähigkeiten ausstattet, um mit Unwägbarkeiten im Lebensverlauf umzugehen und ihre künftigen Lebenschancen und -perspektiven zu verbessern. Breiter betrachtet tragen Stock-Policies dazu bei, die Produktivität von Menschen über deren Lebensverlauf zu steigern, was vor allem im Zusammenhang mit der alternden Gesellschaft und dadurch sinkenden Zahl von Menschen im arbeitsfähigen Alter von zentraler Bedeutung ist. Zu diesem Teilbereich des Social Investment zählen alle bildungsorientierten Maßnahmen wie die frühkindliche Bildung und Erziehung, die allgemeine Schulbildung, und die berufliche und akademische Erstausbildung in Betrieb, Berufsschule und Hochschule. Neben diesen Maßnahmen, die dem Aufbau von Fähigkeiten und Humankapital dienen, sind Maßnahmen zu betrachten, die deren Erhalt und Ausbau dienen. Hierzu zählen alle Formen des lebenslangen Lernens wie die betriebliche Weiterbildung, Umschulungen und

Zusatzausbildungen. Vor allem in Zeiten des rapiden technologischen Wandels, in denen die Halbwertszeit erworbener Kenntnisse kontinuierlich sinkt, ist die Ergänzung einer effektiven Erstausbildung um ein System des konsequenten lebenslangen Lernens unerlässlich, damit die zum Ausgleich des demografischen Wandels notwendigen Produktivitätssteigerungen sichergestellt werden können.

Der im Social Investment-Ansatz betonte Zusammenhang zwischen bildungsorientierten Maßnahmen und sozialpolitischen sowie ökonomischen Zielsetzungen findet sich schon im ersten Bericht der OECD zur PISA-Studie wieder. Sie stellte bereits 2001 das zentrale Argument heraus, dass der Wohlstand der entwickelten Volkswirtschaften in hohem Maße auf deren Humankapital sowie auf den Möglichkeiten ihrer Bürger:innen beruhte, Wissen und Fähigkeiten zu erwerben und ihr Leben lang weiterzulernen (OECD 2001). Diese Ausweitung des Fokus über die schulische und berufliche Erstausbildung hinaus muss dabei in beide Richtungen geschehen, also das lebenslange Lernen nach der Erstausbildung ebenso umfassen, wie die frühkindliche Entwicklung vor der Schulbildung. Frühkindliche Bildung hat einen erheblichen positiven Einfluss darauf, die Chancen von Kindern zu verbessern, ihre Ausbildung abzuschließen und eine Beschäftigung zu finden. Zudem trägt sie dazu bei, soziale Risiken wie Benachteiligung, Kriminalität und Drogenmissbrauch zu vermeiden (Heckman 2006) und somit auf lange Sicht das Erwerbspotenzial und individuelle Wohlbefinden von Menschen zu steigern.

3.3.2 Flow-Policies

Im zweiten Teilbereich des Social Investment sind die sogenannten Flow-Policies zu verordnen. Sie verfolgen das Ziel, Menschen bei Übergangsphasen im Leben zu unterstützen, während derer die Wahrscheinlichkeit sozialer Risiken besonders hoch ist. Gesamtwirtschaftlich betrachtet zielen Flow-Policies darauf ab, die Arbeitskraft der Menschen über den gesamten Lebensverlauf hinweg bestmöglich zu nutzen und effizient zu verteilen, um eine hohe Erwerbsbeteiligung zu fördern. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf dem Abbau verschiedener Formen von Benachteiligung, die eine Arbeitsaufnahme erschweren oder nur zu Teilen ermöglichen, was vor allem aufgrund geschlechterspezifischer Ungleichheiten der Fall ist. Vorrangig geht es bei Flow-Policies darum, Schulabgänger:innen, Arbeitslose, Eltern (insbesondere Mütter), ältere Arbeitnehmer:innen und Menschen mit Benachteiligungen wie etwa körperlichen Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Flow-Policies sind dabei nicht mit einer eindimensionalen Deregulierung des Arbeitsmarktes zum Zwecke der Aktivierung von Arbeitskräften zu verwechseln. Vielmehr sind Flow-Policies im Sinne einer unterstützenden Überbrückung entscheidender Lebensübergänge zu verstehen. Solche Übergänge finden sich beispielsweise zwischen Schul- bzw. Berufsausbildung und dem ersten Job, zwischen Lohnarbeit und Elternzeit sowie zurück von der Elternzeit in den Job, Umschulungen zwischen Jobs, oder Zeiten, in denen Familienmitglieder gepflegt werden müssen. In der Praxis gehören zu den Flow-Policies daher neben arbeitsmarktpolitischen auch familienpolitische Maßnahmen wie die Kinderbetreuung, Elternzeit oder Elterngeld. Es ist zu erwarten, dass die Zahl der Karriereunterbrechungen, bedingt durch den demografischen (z. B. durch höhere Pflegezeiten in

einer alternden Bevölkerung) und technologischen Wandel (z. B. durch die Verdrängung von Arbeitsplätzen wegen Automatisierung) und dadurch die Zahl der wichtigen Übergangsphasen steigen wird. Dabei bedingt der Erfolg oder Misserfolg, mit dem eine solche Übergangsphase durchlaufen wird, jeweils den Erfolg oder Misserfolg der nächsten, wodurch sich sowohl positive wie negativen Multiplikatoreffekte einstellen können. So ist etwa die Wahrscheinlichkeit eines dauerhaften Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt während der angesprochenen Übergangsphasen erhöht und kann mit gut gestalteten Flow-Policies adressiert werden.

3.3.3 Buffer-Policies

Der dritte Teilbereich in der Social Investment-Taxonomie betrifft die soziale und wirtschaftliche Absicherung von Menschen und ist damit am ehesten mit traditionellen Definitionen von Sozialpolitik zu vergleichen. Buffer-Policies erfüllen die von Barr (2020) als *Piggy Bank* beschriebene Funktion des Sozialstaates, die der Konsumsicherung in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit wie beispielsweise Arbeitslosigkeit oder Krankheit dient. Breiter gefasst dienen solche Maßnahmen der Dekommodifizierung von Menschen, also der Reduktion der Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt, bzw. Marktdynamiken generell (Esping-Andersen 1990; Scruggs und Allan 2006). Über die reine Einkommensstabilisierung hinaus erfüllen Buffer-Policies in der Social Investment-Logik eine wichtige Aufgabe, da sie nicht nur dazu beitragen, soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten auf der Mikroebene abzumildern, sondern dadurch auch die notwendige finanzielle Sicherheit bieten, damit Menschen Zeit und Ressourcen in die Weiterentwicklung ihrer Fähigkeiten investieren können. Auch auf der Makroebene spielt diese Art von „Keynesianismus durch die Hintertür“ (Hemrijck 2013) eine zentrale Rolle bei der Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage über Konjunkturzyklen hinweg, wie während der Finanzkrise von 2007–2010, der Coronavirus-Pandemie und der Inflationskrise im Zuge des russischen Überfalls auf die Ukraine deutlich wurde.

Im Zusammenspiel mit den zwei anderen Social Investment-Teilbereichen besteht die Herausforderung für gut gestaltete Buffer-Policies darin, soziale Risiken so abzufedern, dass sie während der fast unvermeidlichen Übergänge auf dem Arbeitsmarkt und damit verbundener Nichterwerbstätigkeit eine ausreichende Sicherheit bieten, um die Verfestigung von Benachteiligung zu vermeiden. Von entscheidender Bedeutung für die Effektivität von Buffer-Policies sind neben der Abstimmung mit Stock- und Flow-Policies die Zugangsbedingungen, die Höhe und Bezugsdauer der Leistungen sowie Aktivierungsanreize (Nelson und Stephens 2012).

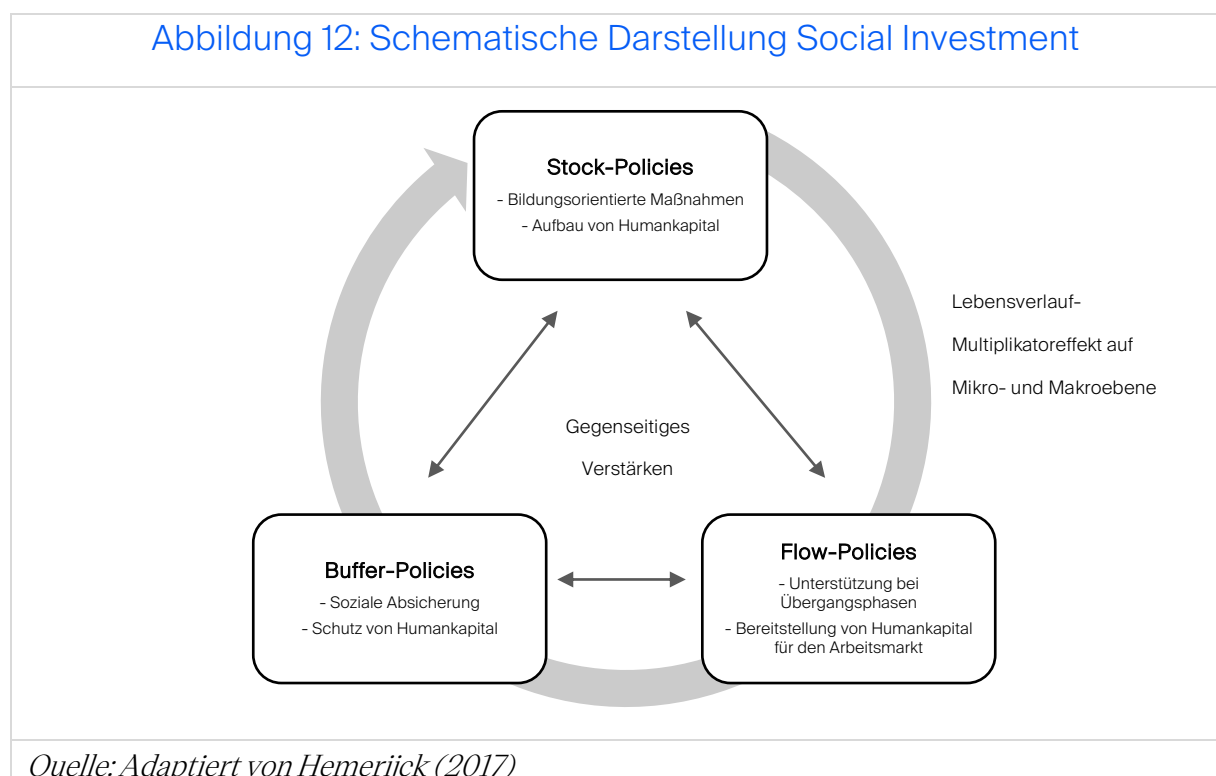
3.3.4 Komplementarität und Social Investment-Multiplikator

In der politischen Praxis gibt es erhebliche Überschneidungen zwischen den Primärfunktionen einzelner Stock-, Flow- und Buffer-Maßnahmen, sodass Maßnahmen oft nicht strikt einer der drei Social Investment Funktionen zugeordnet werden können. Maßnahmen, die auf den ersten Blick vor allem auf eine der drei Funktionen abzielen, unterstützen in der Regel sekundär auch mindestens eine der anderen Funktionen. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass die drei Kernbereiche

gut aufeinander abgestimmt sind, woraus sich Komplementaritäten ergeben, die sowohl die Effektivität als auch die Kosteneffizienz des Sozialstaates erhöhen (siehe Abbildung 12).

Aus der Perspektive sozialpolitischer Komplementaritäten betrachtet, können beispielsweise Maßnahmen, die der Armutsbekämpfung für vorübergehend Arbeitslose dienen – im Wesentlichen also *Buffer-Policies* – dazu beitragen, Übergangsphasen im Arbeitsmarkt zu erleichtern (was wiederum in den Zuständigkeitsbereich von Flow-Maßnahmen fällt), da sie es Menschen erleichtert, während dieses Übergangs für ihren Lebensunterhalt aufzukommen. Dies wiederum versetzt sie zudem in die Lage, nicht jeden angebotenen Arbeitsplatz anzunehmen, der nicht dem Qualifikationsprofil oder dem zu erwartenden Verdienst entspricht. Dies erlaubt es Menschen, Zeit und Ressourcen in die eigene Weiterbildung zu investieren, was wiederum den Aufbau von Humankapital fördert, sekundär also auch den Bereich der Stock-Maßnahmen unterstützt. Betrachtet man analog dazu den Bereich der Flow-Maßnahmen, etwa die Kinderbetreuung, so unterstützt diese primär die Vereinbarkeit von Beruf und Familie über die leichtere Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit nach der Geburt eines Kindes. Sekundär jedoch stärken solche Maßnahmen auch den Erhalt des Humankapitals: Zum einen fördern gezielte Investitionen die sozialen und kognitiven Fähigkeiten von Kleinkindern. Zum anderen unterstützen familienpolitische Maßnahmen wie die Kinderbetreuung eine geschlechtergerechtere Gesellschaft, in der Frauen, die nach wie vor den Großteil der Kinderbetreuung leisten, wirtschaftlich unabhängiger sind und mit ihren erworbenen Fähigkeiten dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (Esping-Andersen und Billari 2015).

Abbildung 12: Schematische Darstellung Social Investment



Verbunden mit der Tatsache, dass verschiedene Bereiche von Sozialpolitik Sekundäreffekte auf andere Bereiche haben, ist das Argument, dass sich bei guter Abstimmung der verschiedenen Maßnahmen durch deren Interdependenz die zuvor angeschnittenen Multiplikatoreffekte ergeben. Ist beispielsweise eine großzügige Absicherung von arbeitslosen Menschen (Buffer) mit

effektiven Arbeitsvermittlungsmaßnahmen (Flow) und arbeitsmarktorientierten Weiterbildungsmaßnahmen (Stock) verknüpft, kann der daraus entstehende soziale und wirtschaftliche Nutzen größer sein als in einem Szenario, in dem sozialpolitische Maßnahmen schlecht aufeinander abgestimmt sind. Gleichzeitig bedeutet dies, dass Kürzungen in einem sozialpolitischen Bereich durch Sekundäreffekte auf andere Bereiche insgesamt zu mehr Einbußen als Einsparungen führen können. So kann beispielsweise ein Sekundäreffekt von Kürzungen in der Arbeitslosenhilfe sein, dass Menschen darauf angewiesen wären, eine Arbeit aufzunehmen, die nicht ihrem Qualifikations- bzw. Gehaltsniveau entspräche. Gesamtgesellschaftlich ginge dadurch Wirtschaftsleistung verloren und der Staat würde unter Umständen über Steuerverluste Nettoeinbußen machen.

Dieser *Social Investment-Multiplikator* wirkt über den gesamten Lebensverlauf: Angefangen mit frühzeitigen Interventionen wie beispielsweise der Unterstützung von frühkindlicher Entwicklung kann Social Investment positiv dazu beitragen, dass Menschen ein selbstbestimmtes und von wirtschaftlicher Sicherheit geprägtes Leben führen. Dabei werden sich potenziell aufaddierende Nachteile frühzeitig und holistisch aufgefangen. In der politischen Theorie sprechen Nussbaum, Wolff und De-Shalit von *corrosive disadvantages*, also Nachteilen, deren Existenz sich negativ auf andere Lebensbereiche auswirken. Analog dazu existieren *fertile functionings*, also Vorteile, die sich positiv auf mehrere Lebensbereiche auswirken (Nussbaum 2009; Wolff und de-Shalit 2007). Ziel des Social Investment ist es, jene *corrosive disadvantages* möglichst früh im Leben eines Menschen so zu adressieren, dass sie zu *fertile functionings* werden, mit anderen Worten also eine durch soziale Benachteiligung bedingte Negativspirale in eine Positivspirale verwandelt wird (Bagadirov et al. 2025). Auf der Makroebene ergibt sich der Social Investment-Multiplikator dann aus der Summe dieser geschaffenen *fertile functionings*. Die folgenden beiden Abschnitte erläutern die Funktionsweise des Social Investment-Multiplikators auf Mikro- und Makroebene näher und präsentieren empirische Evidenz.

3.4 Die Mikroebene des Social Investment: Der Life Course Multiplier und seine empirische Evidenz

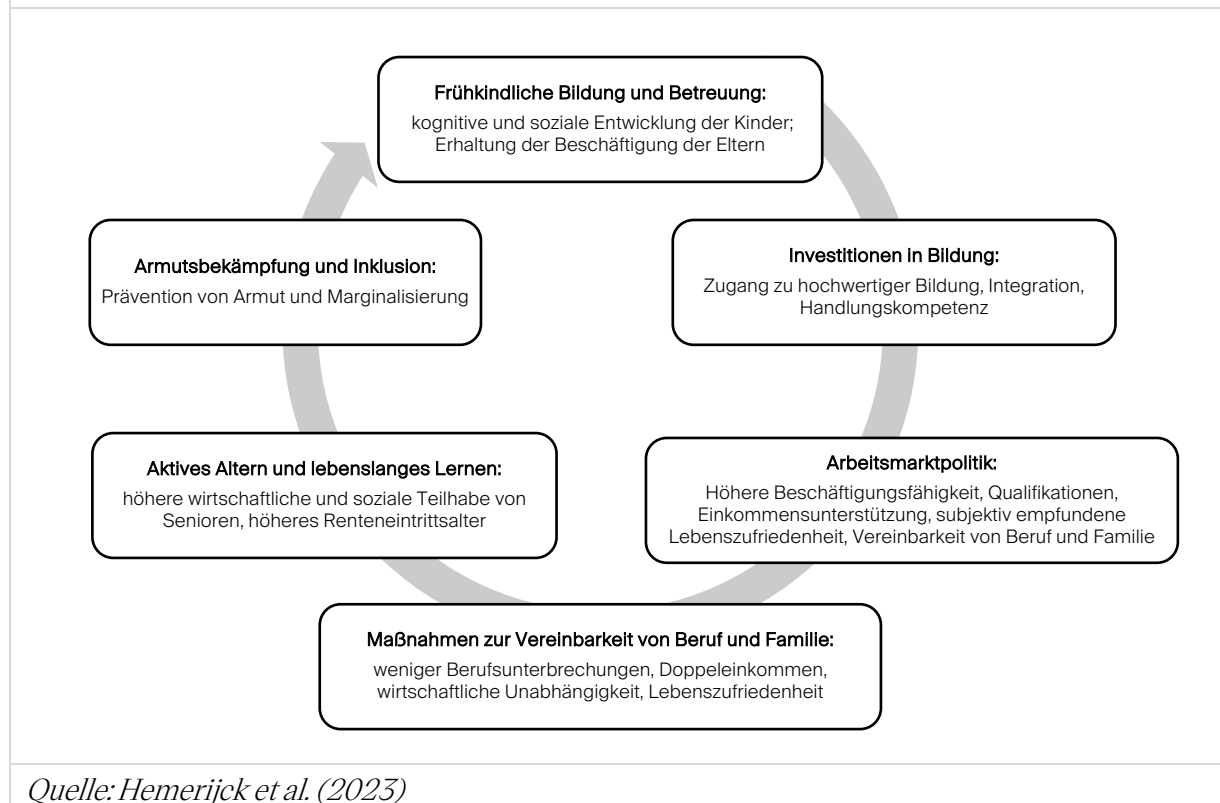
Die drei zentralen Elemente des Social Investment-Multiplikators auf der Mikroebene, also in Bezug auf den einzelnen Menschen, sind (1) die Betrachtung und sozialpolitische Begleitung des gesamten Lebens anstelle punktueller Reaktionen, (2) frühzeitige Interventionen zur Vermeidung von sich aufaddierender Benachteiligung und (3) Wechselwirkungen zwischen den drei Social Investment-Funktionen Stock-, Flow- und Buffer-Policies. Während die empirische Evidenz für die Wirkung sozialpolitischer Interventionen im Sinne des Social Investment für einzelne Lebensbereiche wissenschaftlich fundiert ist, fehlte bisher ein holistisches Konzept, das die positiven Effekte solcher Interventionen in einen stimmigen sozialpolitischen Rahmen übersetzt. Gelingt die bessere Nutzung des individuellen Potenzials hinsichtlich eines selbstbestimmten, von Benachteiligung geschützten und wirtschaftlich unabhängigen Lebens für die gesamte Gesellschaft, so stellen sich zudem auch gesamtwirtschaftliche Verbesserungen in Form von höherer Beschäftigung, Produktivität, Wachstum und fiskalischer Nachhaltigkeit ein.

Auf der individuellen Ebene beginnt dieser positive Kreislauf mit Investitionen in die frühkindliche Entwicklung. Dabei ist bekannt, dass sich die Unterstützung der Entwicklung von kognitiven Fähigkeiten von Kindern positiv auf deren Bildungsbiografien im weiteren Lebensverlauf auswirkt, also in der Social Investment-Logik frühzeitig zum Aufbau von Humankapital beiträgt (Cunha und Heckman 2007). Eine bessere Ausbildung wiederum ist für den einzelnen Menschen mit einem höheren Einkommen im Arbeitsleben assoziiert (Card 1999) und geht bei einem gesamtgesellschaftlich höheren Bildungsniveau auch mit niedrigerer Einkommensungleichheit einher (Park 1996; Checchi und van de Werfhorst 2018). Beides führt dazu, dass die Negativspirale von früh im Leben bestehender Benachteiligung durchbrochen werden kann (Sen 1995; Wolff und de-Shalit 2007). Nach dem Übergang von der Ausbildung ins Arbeitsleben trägt eine Kombination von Maßnahmen sozialer Absicherung und aktiver Arbeitsmarktpolitiken zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei, was sowohl die Kinderbetreuung als auch Pflege von Angehörigen betrifft. Sind diese Maßnahmen effektiv gestaltet, trägt dies sowohl zu einer höheren Beschäftigung insgesamt als auch zum Abbau geschlechterspezifischer Unterschiede im Arbeitsmarkt bei, da in Deutschland weiterhin ein Ungleichgewicht zwischen Frauen und Männern in der Care-Arbeit besteht (Korpi et al. 2013; Nieuwenhuis et al. 2012). Auf der individuellen Ebene fördern solche Maßnahmen wiederum die subjektive Lebenszufriedenheit in Bezug auf Familiengründung (Sobotka und Beaujouan 2014) und Work-Life Balance (Hobson 2013) und schützen Haushalte vor Arbeitslosigkeit und Armut (Cantillon und Vandenbroucke 2014). Im späteren Lebensverlauf tragen Maßnahmen, die das aktive Altern sowie lebenslanges Lernen fördern, dazu bei, dass Menschen länger dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und im Zusammenhang mit flexiblen Arbeitsarrangements selbstbestimmt später in die Rente eintreten (Walker 2002).

In der Social Investment-Sprache fördert dieser positive Kreislauf über den gesamten Lebensverlauf eines Menschen den Aufbau und Erhalt sowie die weitere Verbesserung von Humankapital. Der Kreislauf trägt zudem dazu bei, dass Humankapital tatsächlich für den Arbeitsmarkt verfügbar ist, indem Menschen vor Fehlanreizen und vor Umständen geschützt werden, die die effektive Aktivierung, beispielsweise durch Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt aufgrund von Care-Arbeit, verhindern. Gelingt dies für die gesamte Gesellschaft, steigen sowohl Beschäftigung als auch Produktivität, was sich in höherem Wirtschaftswachstum und dadurch auch Steuereinnahmen für den Staat niederschlägt.

In Bezug auf die Mikroebene des Social Investment-Ansatzes steht in dessen Kern die Erkenntnis, dass Menschen nicht nur punktuell und ex-post durch sozialpolitische Maßnahmen unterstützt werden. Sicherheit im Alter etwa setzt eine kontinuierliche und qualifizierte Erwerbsbiografie voraus, die ihrerseits stark von Bildungsentscheidungen geprägt ist, was wiederum entscheidend von der Förderung in jüngeren Lebensjahren bis hin zur frühkindlichen Entwicklung abhängt. Das bedeutet, dass Social Investment neben kurativen Maßnahmen verstärkt auf präventive Maßnahmen setzt, um den Social Investment-Multiplikator zu erzielen. Dabei gilt, dass der Multiplikator größer ist, je früher entsprechende Investitionen ansetzen und je konsistenter sie entlang des Lebensverlaufs fortgeführt werden (siehe Abbildung 13). Im Folgenden betrachten wir die einzelnen Lebensphasen und die Rolle gezielter sozialpolitischer Interventionen im Sinne des Social Investment näher.

Abbildung 13: Social Investment-Multiplikator auf der Mikroebene



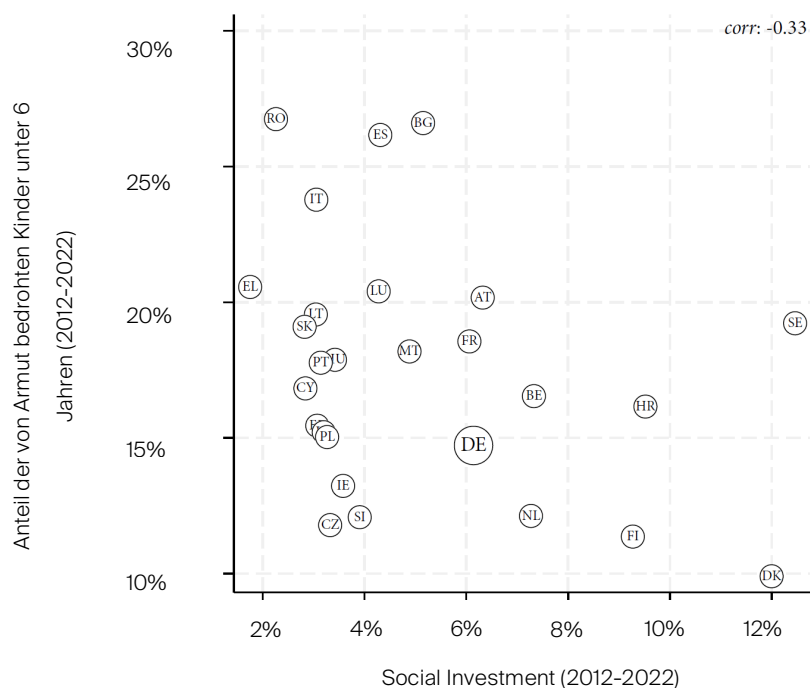
3.4.1 Erste Lebensjahre und Kindheit

In der Anfangsphase des Lebens eines Menschen, welches sich in zunehmend diversen Familienstrukturen abspielt, ist die frühkindliche Entwicklung und Bildung von zentraler Bedeutung. Hierfür sind vor allem zwei Gründe relevant: (1) Wenn die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten gewährleistet ist, verbessern sich die Berufsaussichten der Eltern, da sie früher zurück in den Arbeitsmarkt gelangen und die Vereinbarkeit von Familie und (Vollzeit-)Arbeit steigt (Bonoli 2013; Hemerijck et al. 2016). In Deutschland kommt dies vor allem Müttern zugute, die nach wie vor den größten Teil der Kinderbetreuung schultern und beruflich deutlich größere Abstriche machen als Väter (mehr dazu in Kapitel 4.2). Die Kinderbetreuung kann somit tiefgreifende Ungleichheiten bekämpfen und stabilisiert zudem indirekt das Haushaltseinkommen, was nicht zuletzt das Armutsrisiko der im Haushalt lebenden Erwachsenen und Kindern senkt. Konkret müssen Betreuungsmöglichkeiten dafür verlässlich, zeitlich flexibel sowie kostengünstig zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme sein. (2) Die Forschung ist sich mittlerweile darin einig, dass die frühkindliche Förderung die kognitive Entwicklung von Kindern entscheidend positiv beeinflusst. Dies führt längerfristig zu einem höheren Bildungsniveau (Heckman 2006; OECD 2023a) sowie zu besseren Erwerbschancen (Nelson und Stephens 2012) und erleichtert jungen Menschen damit später einen reibungsloseren Übergang ins Berufsleben.

Zudem ist in Bezug auf die Komplementarität verschiedener Maßnahmen festzuhalten, dass sich eine gut ausgestaltete Verzahnung von Stock-, Flow- und Buffer-Policies positiv und über die

jeweiligen angestrebten Primäreffekte hinaus auf die Entwicklung von Kindern auswirkt, was sich über deren Lebensverlauf aufaddiert. So geht beispielsweise ein höherer Anteil von Social Investment-Maßnahmen an der Wirtschaftskraft mit einer niedrigeren Quote der von Armut bedrohten Kindern einher (siehe Abbildung 14). Zur leichteren Interpretierbarkeit nutzen wir hierfür eine an Garritzmann et al. (2022, siehe Kapitel 3.1) angelehnte Definition von Social Investment als Summe der Ausgaben für Kinderbetreuung, sekundäre und tertiäre Bildung, Berufsausbildung, aktive Arbeitsmarktpolitik und Langzeitpflege – in Abgrenzung von rein konsumtiven sozialpolitischen Maßnahmen. Sowohl beim Anteil von Social Investment Maßnahmen an der Wirtschaftsleistung, der bei etwa 6% des BIP liegt, als auch bei der Kinderarmut, die bei knapp 15% liegt, bewegt sich Deutschland im europäischen Mittelfeld. Länder wie Dänemark, Finnland und die Niederlande, die mehr für Social Investment ausgeben, verzeichnen deutlich geringere Anteile der von Armut bedrohten Kindern. Andere Länder wie beispielsweise Schweden, die mehr für Social Investment ausgeben und eine größere Kinderarmut vorweisen, unterstreichen jedoch die Bedeutung von gut aufeinander abgestimmten Maßnahmen sowie den methodologischen Punkt, dass Komplementarität über die reine Summe der Ausgaben für verschiedene Politikbereiche hinausgeht (mehr dazu in Kapitel 3.5). Dies ist in Teilen darauf zurückzuführen, dass die in den ersten Lebensjahren eines Menschen gestellten Weichen auch von der Gesamtsituation des Haushalts abhängen. Beispielsweise sind Leistungen wie das Kindergeld in Deutschland besonders effektiv in der Bekämpfung von Armutsrisiken bei vulnerableren Gruppen wie alleinerziehenden Müttern, was sich wiederum auch positiv auf den Lebensverlauf deren Kinder auswirkt (Pöyliö 2026).

Abbildung 14: Korrelation zwischen Social Investment und Kinderarmut



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis verschiedener Datensätze von Eurostat; für methodische Hinweise, siehe Hemerijck et al. (2024).

3.4.2 Bildung und Ausbildung

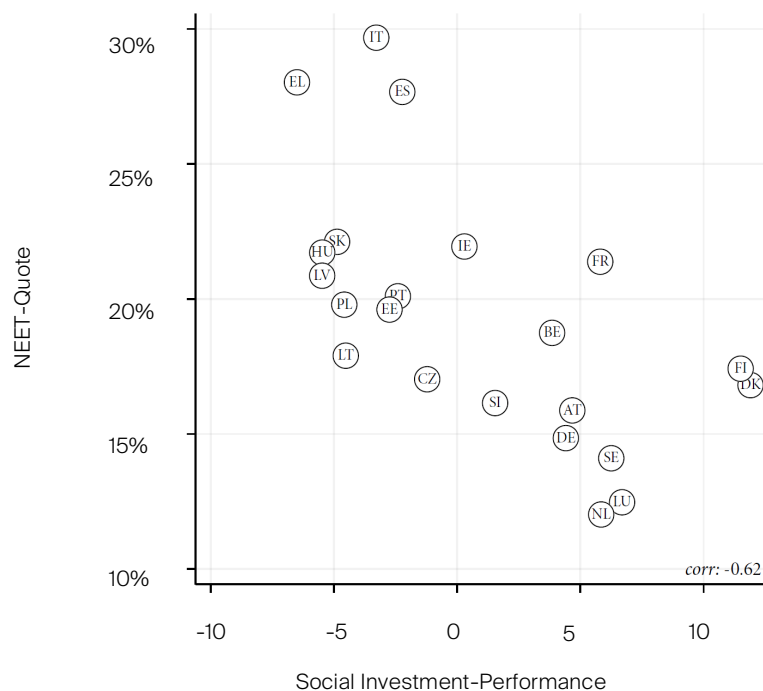
Die nächste Phase im Lebensverlauf des Social Investment-Multiplikator-Modells bezieht sich auf die schulische Bildung, berufliche Erstausbildung sowie gegebenenfalls das Studium. Die Qualität des Bildungssystems spielt für junge Menschen eine entscheidende Rolle für den späteren Zugang zu besseren Arbeitsplätzen (OECD 2023a). Im Sinne des Social Investment ist dabei ein inklusiver und frühzeitig gezielt intervenierender Ansatz entscheidend. Konkret heißt das in Bezug auf das Bildungssystem, dass bestehende Ungleichheiten und Hindernisse frühzeitig erkannt und adressiert werden. Während die allgemeine Qualität des Ausbildungs- und Schulsystems in Deutschland hoch ist, gibt es vor allem im Bereich der Bildungschancen hartnäckig bestehende Ungleichheiten (mehr dazu in Kapitel 4.1). Oft hat die soziale Herkunft junger Menschen einen entscheidenden Einfluss darauf, welche Bildungsangebote sie genießen können, was wiederum spätere berufliche Chancen eingrenzt und Fragen zur sozialen Mobilität aufwirft (Maaz und Dumont 2019a; OECD 2018a). Umgekehrt birgt die gezielte Unterstützung von Menschen in jungen Jahren bei der Überwindung von in der sozialen Herkunft verwurzelten Benachteiligungen positive Effekte, die sich über den Lebensverlauf hinweg kumulieren.

Hierzu betrachten wir exemplarisch den sogenannten NEET-Indikator, also den Anteil der Jugendlichen unter 25 Jahren, der sich nicht in Ausbildung, Weiterbildung oder Beschäftigung befindet (NEET steht für *Not in Education, Employment or Training*). Ähnlich zur Korrelation zwischen Social Investment-Ausgaben und Kinderarmut im vorherigen Abschnitt prüfen wir, inwiefern der NEET-Indikator mit der Qualität von Social Investment-Maßnahmen einhergeht. Wir berechnen hierzu den Social Investment-Performance-Indikator nach Hemerijck et al. (2024). Dieser setzt sich zusammen aus vier Politikfeldern und jeweils zwei Dimensionen, die von zentraler Bedeutung für Social Investment sind. Die vier Politikfelder sind Bildung, frühkindliche Betreuung, aktive Arbeitsmarktpolitik und soziale Sicherung. Die erste Dimension bezieht sich auf die öffentlichen Investitionen in diesen Bereichen. Hierzu werden die reinen Ausgaben mit der Zahl der potenziellen Empfänger:innen gewichtet, wobei potenzielle anstelle von tatsächlichen Empfänger:innen benutzt wird, um mögliche Verzerrungen aufgrund von Nicht-Inanspruchnahme zu vermeiden. Die zweite Dimension bezieht sich auf die Effektivität der Maßnahmen in den vier Politikfeldern. Hierzu werden Bildungsniveaus, Betreuungsquoten von Kindern, Teilnahmequoten an Weiterbildungsmaßnahmen und Abdeckungsquoten von Sozialleistungen herangezogen. Die acht Indikatoren werden jeweils über einen Durchschnitt von zehn Jahren (2009-2019) betrachtet, um den Einfluss von Ausreißern zu minimieren. Alle Indikatoren werden zunächst standardisiert (z-Score-Werte), sodass sie unabhängig von ihrer ursprünglichen Skalierung vergleichbar sind und die relative Position eines Landes im Vergleich zum Durchschnitt widerspiegeln. Für die Berechnung des Social Investment-Performance-Indikators werden die standardisierten Werte der acht Einzelindikatoren aufaddiert.

Die Analyse zeigt, dass eine stärkere Social Investment-Performance mit einer niedrigeren NEET-Quote einhergeht (Abbildung 15). In der Social Investment-Logik, der das Ziel zugrunde liegt, Humankapital aufzubauen, zu schützen und möglichst effektiv dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen, ist die Minimierung der Zahl von sich nicht in Ausbildung, Weiterbildung oder Beschäftigung befindender junger Menschen ein zentraler Baustein zur Steigerung von Beschäftigung und

Produktivität. Die relativ starken Arbeitsmarktdaten für Deutschland zeigen sich auch hier in einer vergleichsweise niedrigen NEET-Quote. Andere Länder wie Schweden, Luxemburg und die Niederlande, die eine stärkere Social Investment-Performance aufweisen, liegen hier noch vor Deutschland.

Abbildung 15: Korrelation Social Investment und NEET-Quote

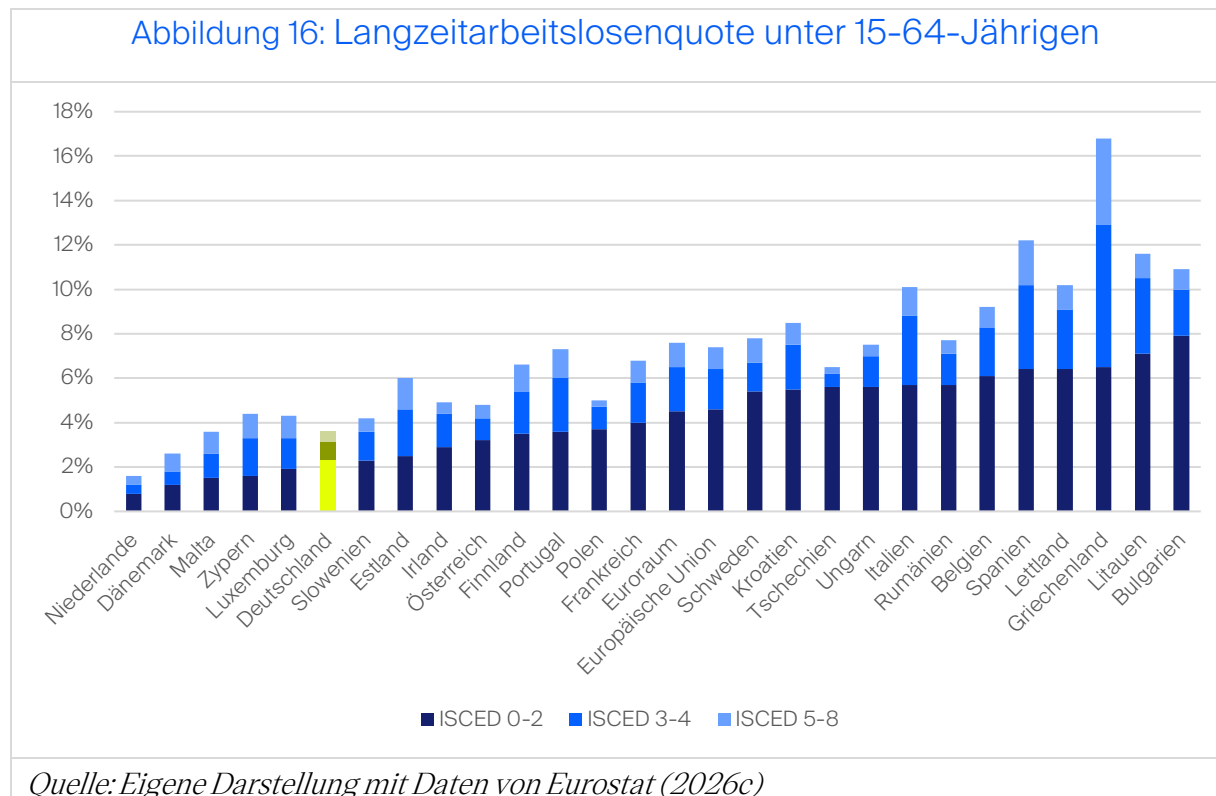


Quelle: Eigene Darstellung mit Daten von Eurostat (2026)

3.4.3 Berufsleben

Die nächste Stufe des Lebensverlaufsmultiplikators betrifft Menschen im erwerbsfähigen Alter. Bezüglich der sozialpolitischen Bedürfnisse gehört diese Lebensphase zu den komplexesten und untermauert die Notwendigkeit eines integrativen Social Investment-Ansatzes, bei dem Stock-, Flow- und Buffer-Policies in enger Abstimmung miteinander funktionieren. Hierbei geht es vor allem um das erfolgreiche Management von Karriereunterbrechungen von Menschen, etwa durch den Verlust des Arbeitsplatzes, Krankheit, oder Pflege eines Familienmitglieds. Die klassische passive Arbeitsmarktpolitik regelt hierbei die Kompensation für Einkommensausfälle, beispielsweise in Form von Arbeitslosengeld. Während der passiven Arbeitsmarktpolitik im Social Investment-Ansatz als Buffer Maßnahmen weiterhin eine zentrale Rolle zukommt, ist darüber hinaus auch die aktive Arbeitsmarktpolitik wichtig, welche sich in verschiedenen Stock- und Flow-Policies wiederfindet. Die Social Investment-Multiplikator-Logik ergibt sich dabei aus dem Ziel, Phasen der Arbeitslosigkeit möglichst kurz zu halten, vor allem, wenn sie in den frühen Jahren des Berufslebens auftreten. Ein anschauliches empirisches Beispiel ergibt sich bei der Betrachtung der Langzeitarbeitslosigkeit. Der Anteil der Menschen im arbeitsfähigen Alter, die seit mindestens 12 Monaten arbeitslos sind, ist deutlich abhängig von deren Bildungsniveau. Im Durchschnitt der EU-

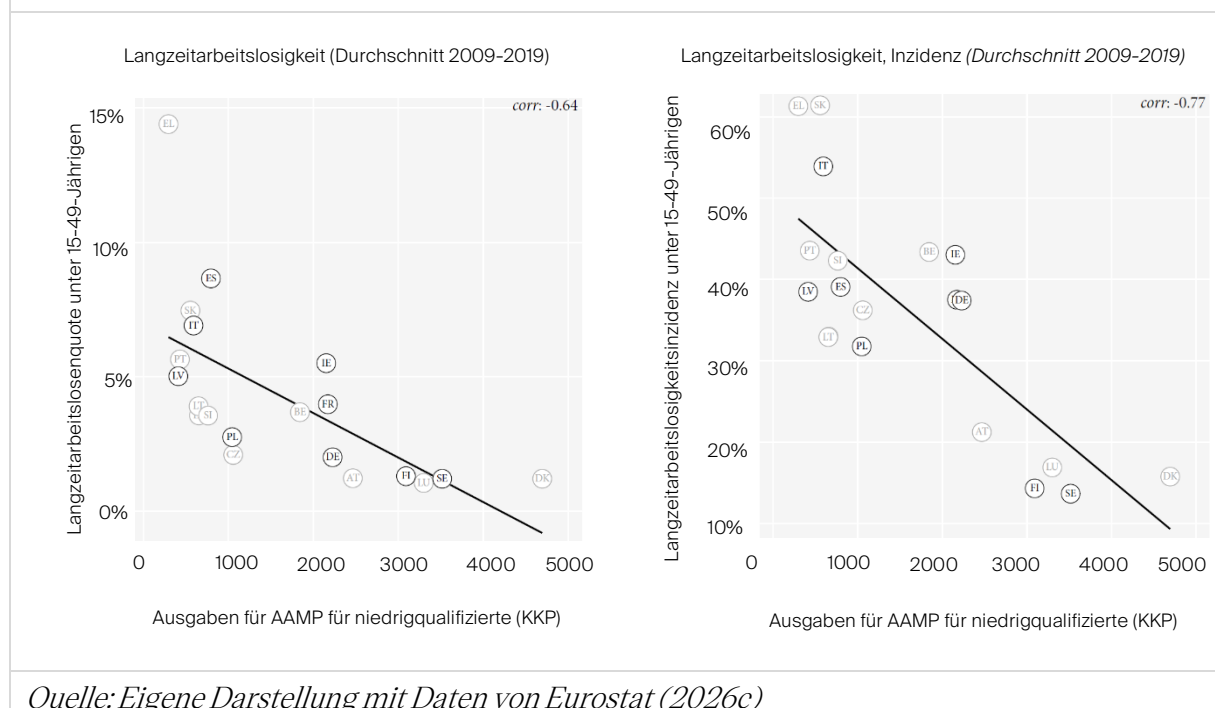
Mitgliedsstaaten haben knapp über 60% der Langzeitarbeitslosen ein Bildungsniveau unterhalb der Sekundarstufe II (siehe Abbildung 16).



Betrachtet man nun die Quote und Inzidenz² von Langzeitarbeitslosigkeit im Zusammenhang mit den Ausgaben der einzelnen Länder für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die sich gezielt an Menschen mit niedrigem Bildungsniveau richten, ergibt sich eine negative Korrelation. Höhere Ausgaben für an diese Zielgruppe gerichtete aktive Arbeitsmarktpolitik gehen einher mit niedrigeren Quoten und Inzidenzen von Langzeitarbeitslosigkeit (siehe Abbildung 17). Neben der Effektivität sozialpolitischer Maßnahmen im Sinne des Social Investment deutet dies auch auf die Verzahnung der verschiedenen Social Investment-Teilbereiche hin, die die Entwicklung von Humankapital und die Unterstützung bei Übergangsphasen im Leben verbindet. Das Beispiel der Langzeitarbeitslosigkeit in der Analyse von Social Investment-Maßnahmen ist deshalb besonders relevant, da es solide Evidenz dafür gibt, dass längere Phasen der Arbeitslosigkeit, vor allem, wenn sie früher im Leben auftreten, einen signifikant negativen Effekt auf das spätere Einkommen haben (Möller und Umkehrer 2014). In der Volkswirtschaft spricht man hierbei von Scarring-Effekten (Arulampalam 2001). Gezielte Interventionen bergen daher das Potenzial, diese Scarring-Effekte zu vermeiden und ins Positive zu verkehren.

² Die Inzidenz von Langzeitarbeitslosigkeit misst den Zugang in Langzeitarbeitslosigkeit, also wie viele Personen in einem bestimmten Zeitraum neu die Schwelle von in der Regel zwölf Monaten Arbeitslosigkeit überschreiten. Die Quote der Langzeitarbeitslosigkeit misst dagegen den Bestand an Langzeitarbeitslosen als Anteil an allen Arbeitslosen oder Erwerbspersonen und beschreibt damit nicht den Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit, sondern ihre Verbreitung zu einem bestimmten Zeitpunkt oder im Durchschnitt.

Abbildung 17: Korrelation Langzeitarbeitslosigkeit und aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP)

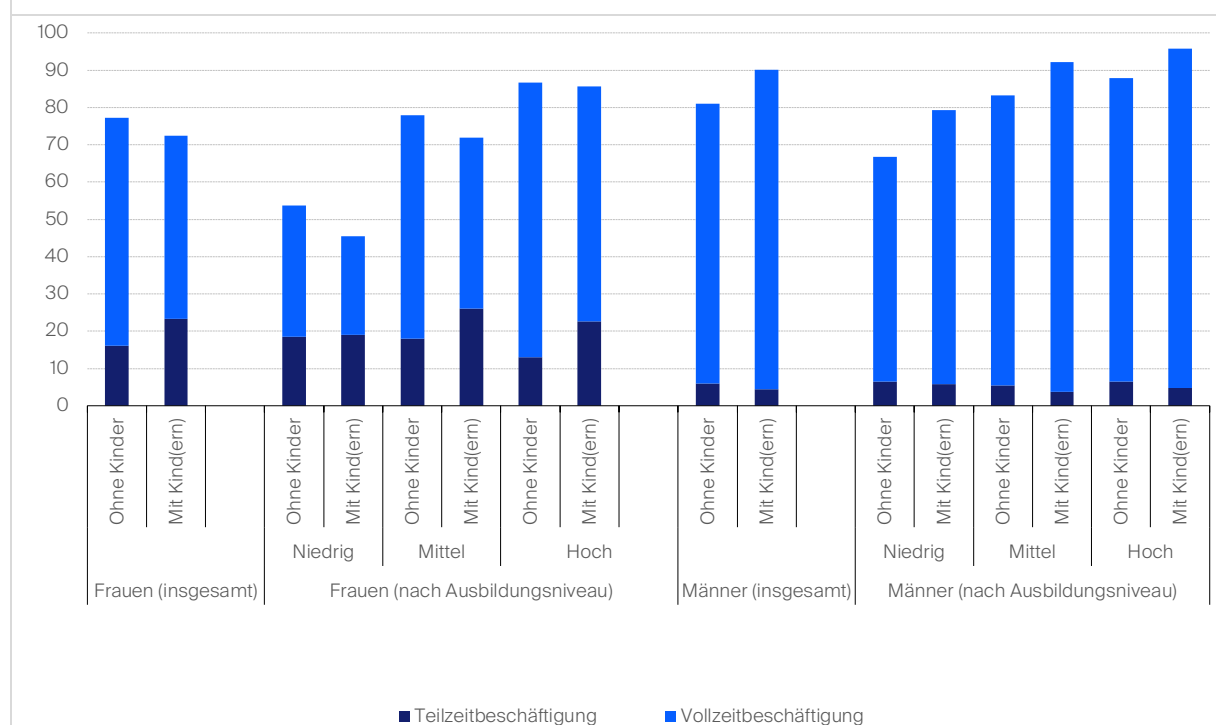


Der Social Investment-Multiplikator begründet sich in Bezug auf das Berufsleben von Menschen darüber, dass die Verknüpfung von rein auf Vermittlung abzielender aktiver Arbeitsmarktpolitik mit Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung die kontinuierliche Kompetenzentwicklung fördert und dadurch die Wahrscheinlichkeit der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt steigert (Kluve 2010; Card et al. 2018). Die Kombination von Flow- und Stock-Policies ist dabei von zentraler Bedeutung für den Erfolg aktiver Arbeitsmarktpolitik im Sinne einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung (Bakker und Vliet 2022) sowie der Verringerung von Armutsrisiken (Taylor-Gooby et al. 2015). Darüber hinaus spielen auch Buffer-Policies eine wichtige Rolle dabei, dass Stock- und Flow-Policies, welche jeweils auf die Entwicklung von Humankapital und dessen Zurverfügungstellung für den Arbeitsmarkt abzielen, ihre volle Wirkung entfalten können. Diese unterstützen Menschen dabei, während vorübergehender Phasen der Arbeitslosigkeit weiterhin ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können, sodass sie ausreichend Zeit und Ressourcen in Weiterbildungs- und Vermittlungsmaßnahmen investieren können, anstatt eine bezüglich Einkommen und Qualifikationsniveau niedrigwertigere Arbeit aufnehmen zu müssen (Bonoli 2020; Garritzmann et al. 2021). Für die Logik des Social Investment-Multiplikators ist außerdem von zentraler Bedeutung, dass das Zusammenspiel von Stock-, Flow- und Buffer-Policies zur vollen Entfaltung des Potenzials von Menschen nicht rein korrektiv und punktuell ex-post arbeitet, sondern über die gesamte Arbeitsbiografie Menschen ermöglicht, sich weiterzubilden und über schwierige Übergangsphasen hinweg eine Arbeit auszuüben bzw. möglichst schnell zurück in den Arbeitsmarkt zu finden.

3.4.4 Familiengründung

Eine weitere zentrale Übergangsphase im Social Investment-Lebensverlaufsmodell betrifft die Zeit der Familiengründung. Besonders Frauen, die weiterhin einen Großteil der Care-Arbeit in Deutschland leisten (insbesondere Mütter), sind von dem Risiko betroffen, in dieser Übergangsphase entweder dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt auszusteigen oder von einer Vollzeit- in eine Teilzeitstelle zu wechseln (mehr dazu in Kapitel 4.2). In der Social Investment-Logik, welche zum Ziel hat, Humankapital aufzubauen, zu schützen und dem Arbeitsmarkt möglichst effektiv zur Verfügung zu stellen, gilt es, solche Fälle zu minimieren, um Beschäftigung und Produktivität, sowie die Wirtschaftsleistung zu steigern. Betrachtet man in diesem Zusammenhang die Teil- und Vollzeitbeschäftigung von Müttern und Vätern sowie deren Ausbildungsniveau im Vergleich zu Frauen und Männern, die keine Kinder haben, zeigt sich, dass vor allem bei Müttern mit hohem Ausbildungsniveau eine Lücke bei der Vollzeitbeschäftigung besteht (siehe Abbildung 18). Eine effektivere Familienpolitik, wie beispielsweise der weitere Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, kann dazu beitragen, diese Lücke zu schließen und mehr Frauen mit hohem Ausbildungsniveau in eine Vollzeitbeschäftigung zu bringen.

Abbildung 18: Beschäftigungsquote (%) von Männern und Frauen mit und ohne Kinder, nach Ausbildungsniveau und Arbeitszeit

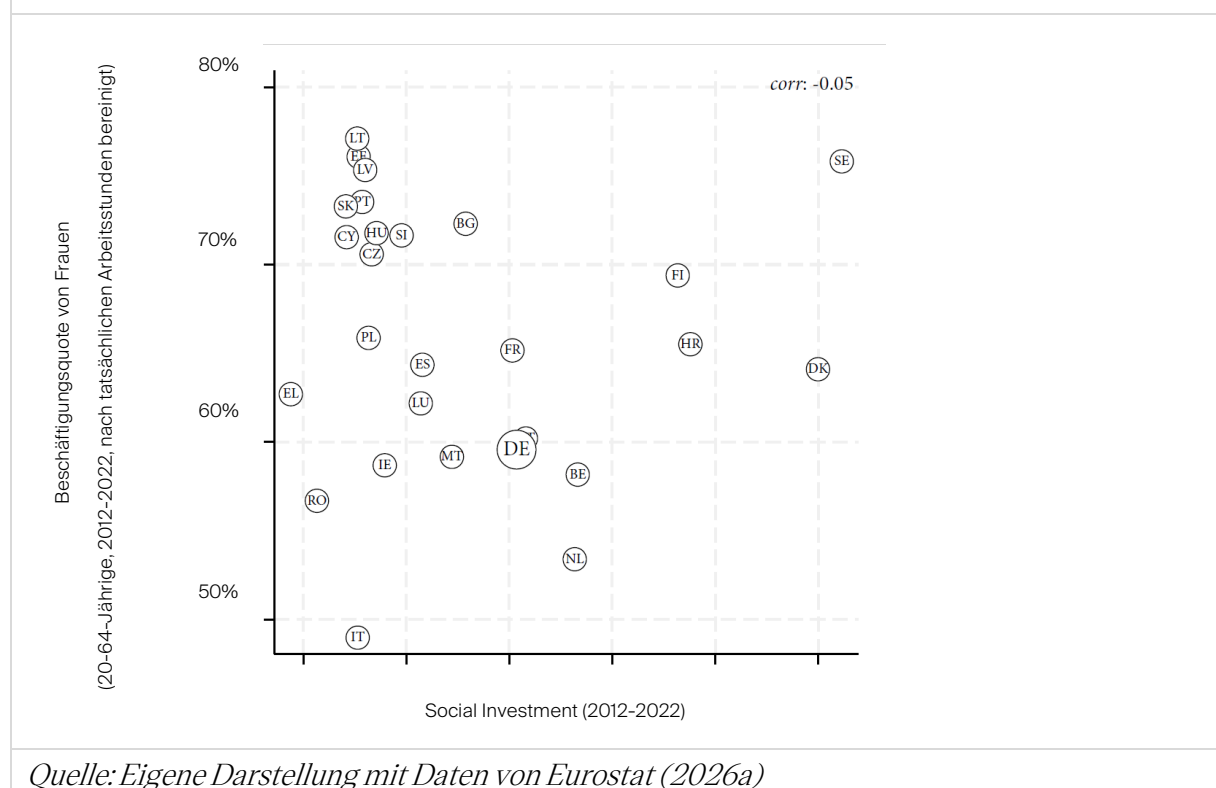


Quelle: Eigene Darstellung mit Daten von Eurostat (2023)

Wir analysieren wiederum die Korrelation zwischen den Ausgaben für Social Investment-Maßnahmen und der Beschäftigung von Frauen. Dabei berechnen wir die Beschäftigung von Frauen aus der gemessenen Beschäftigungsquote multipliziert mit den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden pro Frau anstelle der oft genutzten Vollzeitäquivalent-Beschäftigungsquote. Letztere ist methodologisch weniger exakt, da sie Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung jeweils mit einem Faktor

gewichtet, unabhängig von den tatsächlich gearbeiteten Stunden. Auch hier ergibt sich der Trend, dass mehr Ausgaben für Social Investment-Maßnahmen mit einer höheren tatsächlichen Beschäftigung von Frauen einhergehen (siehe Abbildung 19). Zu beobachten ist allerdings, dass vor allem die osteuropäischen Länder, deren Sozialstaaten sich seit der postkommunistischen Systemtransformation im Vergleich mit den restlichen EU-Mitgliedstaaten in der Reifungsphase befinden, traditionell eine höhere Beschäftigungsquote von Frauen aufweisen. Deutschland befindet sich hier im Mittelfeld und hat deutliches Potenzial für eine weitere Steigerung der Beschäftigungsquote von Frauen durch eine Ausweitung von Social Investment-Maßnahmen (mehr dazu in Kapitel 4.2).

Abbildung 19: Korrelation Social Investment und Beschäftigungsquote von Frauen



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten von Eurostat (2026a)

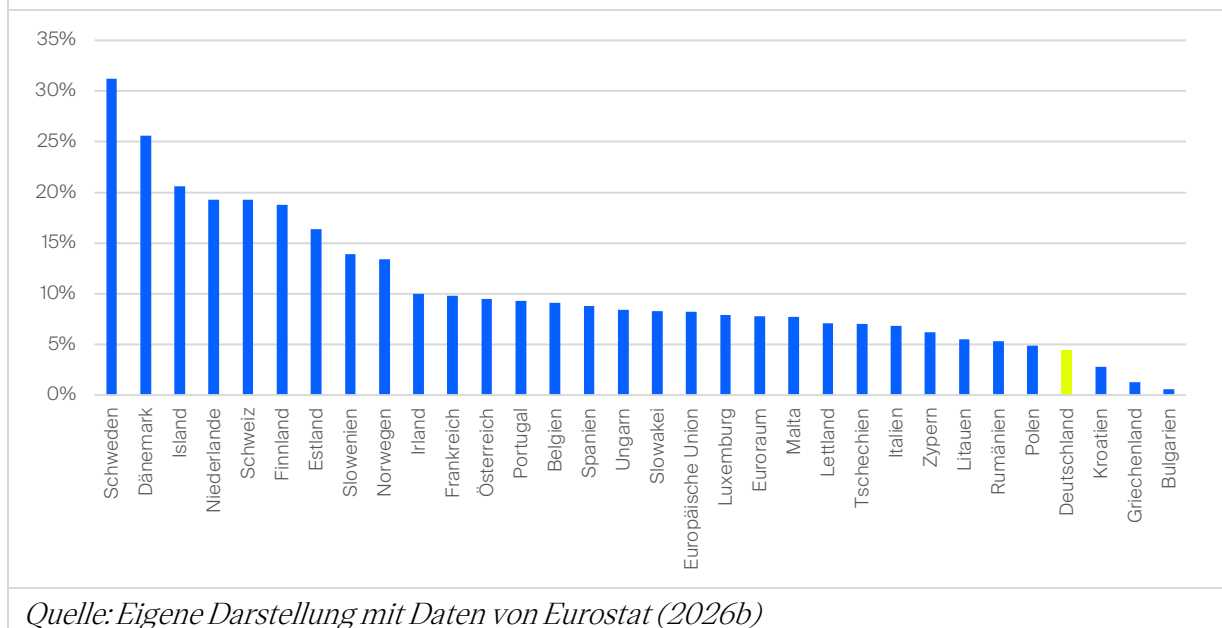
In der Praxis ist für eine effektive Unterstützung von Menschen während der wichtigen Übergangsphase der Familiengründung eine Kombination nötig, die es Eltern erleichtert, selbstbestimmt und ihren Wünschen gemäß möglichst früh zurück in eine (Vollzeit-) Beschäftigung zu finden und die Kindererziehung und -betreuung mit dem Job zu vereinen. Das betrifft auch Buffer-Policies wie das Elterngeld, die der Stabilisierung des Haushaltseinkommens während der Familiengründung dienen. In besonderem Maße sind hierfür jedoch Flow-Policies in Form von Dienstleistungen wie erschwinglichen und zeitlich adäquaten Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie regulatorischen Maßnahmen wie die Regelung von Elternzeit, Mutterschutz und Pflegezeiten nötig. Gelingt eine effektive Kombination solcher Maßnahmen, kommt dies im Social Investment-Multiplikator mehrfach zum Tragen. Es steigen die Beschäftigung von Eltern sowie die gesamtwirtschaftliche Produktivität (durch die Wiedereingliederung gut ausgebildeter Menschen in den Arbeitsmarkt), geschlechtsspezifische Benachteiligungen werden abgebaut (Hemerijck et al. 2016)

und Kinder profitieren langfristig, indem das Armutsrisiko gesenkt wird (Bonoli 2020; Finch und Bradshaw 2021).

3.4.5 Rente und aktives Altern

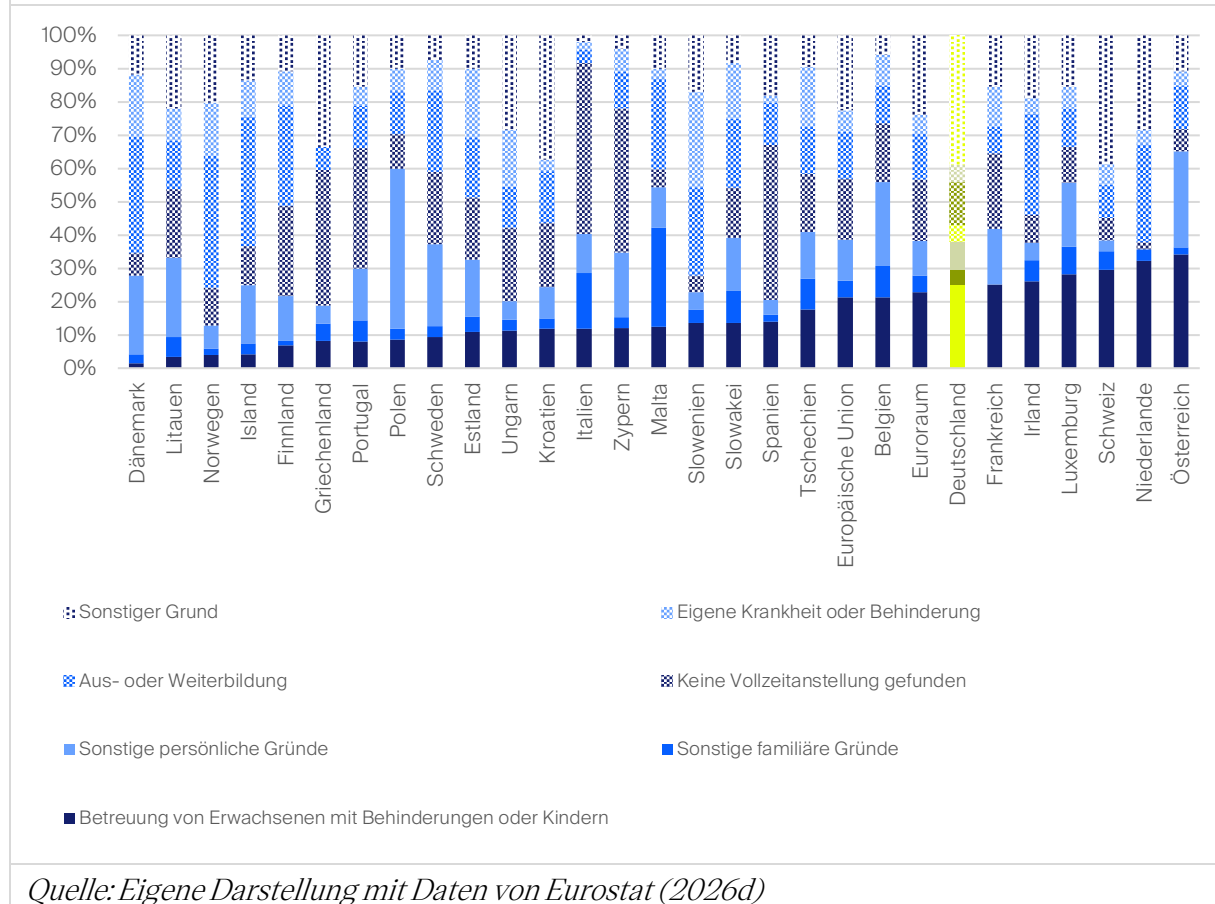
Die letzte Phase des Social Investment-Lebensverlaufsmodells betrifft die Zeit der Rente sowie das möglichst aktive Altern. Die sozialpolitischen Zielsetzungen betreffen dabei einerseits die Personen, die sich selbst in dieser Lebensphase befinden und andererseits deren Angehörige. Für die erste Personengruppe besteht das Ziel von Social Investment darin, aktives Altern zu fördern, Anreize für einen späteren Eintritt in den Ruhestand zu schaffen und eine produktive Beschäftigung im höheren Lebensalter zu unterstützen. Besonders zwei Maßnahmenbereiche sind hierfür relevant: Zunächst kann ein besserer Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen verbunden mit entsprechenden Anreizen für die Teilnahme dabei helfen, die Fähigkeiten von Menschen auch in den letzten Jahren ihres Arbeitslebens relevant zu halten. Dies wiederum erhöht die Wettbewerbsfähigkeit dieser Menschen auf dem Arbeitsmarkt und steigert insgesamt die Produktivität und nachhaltige Beschäftigung (Nelson und Stephens 2012). Die tatsächlichen Teilnahmequoten von Menschen, die älter als 54 Jahre sind, variiert innerhalb der EU immens (siehe Abbildung 20). Deutschland schneidet in dieser Hinsicht im europäischen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich ab: Nur Kroatien, Griechenland und Bulgarien weisen niedrigere Teilnahmequoten an Weiterbildungsmaßnahmen unter 55-64-Jährigen über einen Zeitraum von 12 Monaten auf. Dies deutet darauf hin, dass das weit verbreitete Instrument der Frührente für ältere Arbeitnehmer:innen (Streeck und Trampusch 2005) zwar mittlerweile weniger stark in Anspruch genommen wird, dieser Umstand jedoch noch nicht um eine holistische Strategie des lebenslangen Lernens und der kontinuierlichen Aktualisierung von arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen in allen Altersgruppen ergänzt wurde. Ein weiterer Baustein für das aktive Altern betrifft Arrangements für flexiblere Altersteilzeit und Renteneintritt unabhängig vom gesetzlichen Rentenalter. Hierbei können wiederum Anreize dazu führen, dass Menschen selbstbestimmt länger dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (Schmid 2015).

Abbildung 20: Teilnahmequote an Weiterbildungsmaßnahmen
55-64-Jährige, 2024



Die zweite Personengruppe von Relevanz für die letzte Phase des Social Investment-Lebensverlaufsmodells betrifft Angehörige älterer Menschen im Zusammenhang mit Pflegeverantwortlichkeiten. Ähnlich wie bei der Kinderbetreuung hat Social Investment die Zielsetzung, Unterbrechungen von Erwerbsbiografien aufgrund von Pflegezeiten möglichst zu vermeiden bzw. so kurz wie möglich zu halten. Dieser Anspruch trifft auf eine alternde Bevölkerung, in der der Bedarf für Pflegeangebote in den nächsten Jahren deutlich steigen wird. Gut ausgestaltetes Social Investment muss also die Bereitstellung zuverlässiger Pflegeangebote für Personen, die aufgrund einer Behinderung oder ihres Alters auf Unterstützung angewiesen sind, umfassen. Betrachtet man die Gründe dafür, dass Menschen in Teilzeit arbeiten, zeigt sich, dass der Anteil derer, die dies aufgrund von Betreuung von Erwachsenen mit Behinderungen oder Kindern sowie sonstiger familiärer Gründe tun, in Deutschland knapp 30% beträgt (siehe Abbildung 21). Bessere Pflegeangebote können dazu beitragen, diesen Anteil zu schrumpfen und es mehr Menschen zu ermöglichen, trotz pflegebedürftiger Angehöriger selbstbestimmt in Vollzeit zu arbeiten. Grundsätzlich kann die Social Investment-Logik auch auf die Gesundheitspolitik übertragen werden, da sie die Schaffung einer großen und produktiven Erwerbsbevölkerung verfolgt, die körperlich und mental gesund sein soll (Goijaerts et al. 2023).

Abbildung 21: Gründe für Teilzeitbeschäftigung, 2024



3.5 Die makroökonomische Logik des Social Investment: Produktivität, Beschäftigung und fiskalische Tragfähigkeit durch Wirtschaftswachstum

Im Folgenden untersuchen wir die makroökonomischen Effekte einer Sozialpolitik, die sich an den Prinzipien des Social Investment orientiert. Analog zur Mikroebene lässt sich auch hier, also in Bezug auf die gesamtgesellschaftlichen bzw. -wirtschaftlichen Zusammenhänge, von einem Social Investment-Multiplikator sprechen, welcher sich aus drei Komponenten zusammensetzt. Zunächst lassen sich die im vorherigen Abschnitt gezeigten Effekte von Social Investment-Maßnahmen auf der individuellen Ebene, also in Bezug auf den einzelnen Menschen, aggregieren und in makroökonomische Kennziffern wie Beschäftigung und Produktivität übersetzen. Zweitens lassen sich diese Effekte in Zusammenhang mit den Ausgaben für sozialpolitische Maßnahmen setzen. Anstelle der Betrachtung von Sozialpolitik als reinen Kostenfaktor beziehen wir also ein, inwiefern Social Investment-Maßnahmen über die Steigerung von Beschäftigung und Produktivität zu Mehreinnahmen für den Staat durch mit dem resultierenden Wirtschaftswachstum einhergehende Steuererträge führen. Drittens beleuchten wir das Problem der Komplementarität der verschiedenen Social Investment-Teilbereiche. Methodologisch werden die Effekte einzelner Sozialpolitiken vorwiegend isoliert von anderen Maßnahmen analysiert, was die im vorherigen Abschnitt erläuterten individuellen Multiplikatoreffekte, die sich aus der Abstimmung verschiedener

Maßnahmen ergeben, unterschlägt und daher den wahren Wert einzelner Politiken unzureichend darstellt. Hierzu geben wir einen Ausblick auf Forschungsinitiativen am Europäischen Hochschulinstitut, die die Komplementarität von Social Investment-Maßnahmen mithilfe von Machine-Learning-gestützten Methoden untersuchen.

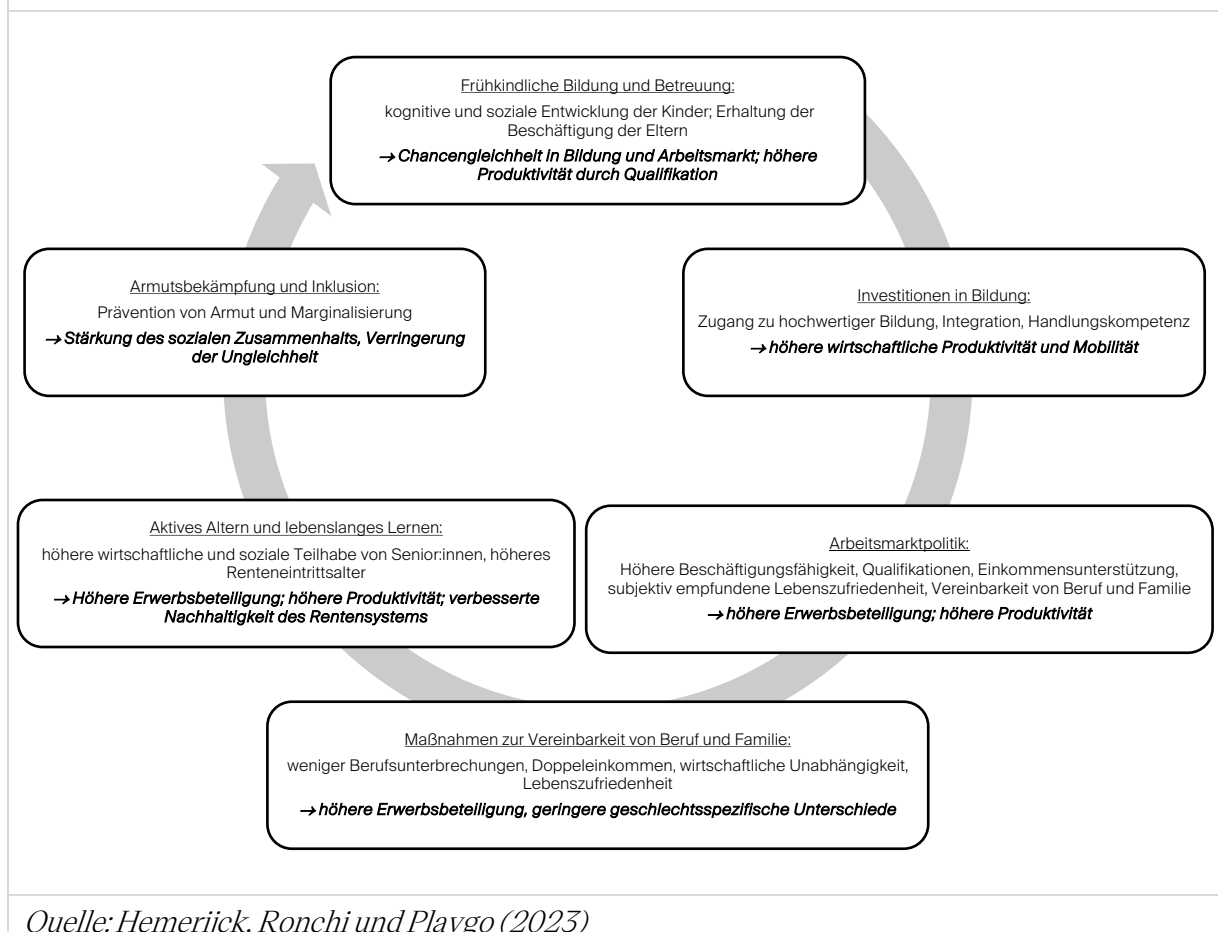
Betrachten wir zunächst die aggregierten Effekte von Social Investment-Maßnahmen auf der individuellen Ebene, lässt sich der in Abbildung 13 dargestellte Lebensverlaufsmultiplikator in Bezug auf seine makroökonomischen Effekte erweitern. Um diese zu illustrieren, greifen wir im Sinne der Anschaulichkeit auf eine stark vereinfachte Perspektive auf Wirtschaftsleistung zurück, in der diese als das Produkt der geleisteten Arbeitsstunden und der pro Arbeitsstunde produzierten Güter und Dienstleistungen verstanden wird. Wirtschaftsleistung umfasst in der Praxis zwar viele weitere Facetten, allerdings bietet sich dieses Verständnis des Produkts von Beschäftigung und Produktivität an, um makroökonomische Effekte von Social Investment-Maßnahmen im Lebensverlaufsmodell zu analysieren. Hierzu muss untersucht werden, inwiefern sich die gezielte Unterstützung von Menschen in verschiedenen Lebensphasen jeweils auf die Größen Beschäftigung und Produktivität auswirkt (siehe Abbildung 22).

Angefangen mit dem Kindheitsalter ist bekannt, dass eine bessere Förderung von Kindern in Form von frühkindlicher Bildung und Betreuung zu einem höheren Bildungsniveau führt (Heckman 2006; OECD 2023a), was wiederum mit besseren Erwerbschancen und insgesamt einem höheren Einkommen einhergeht (Card 1999; Nelson und Stephens 2012). Die Förderung von Menschen in jungen Lebensjahren ist also dadurch mit einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität verbunden, dass diese Menschen später, ausgestattet mit besseren Fähigkeiten, in innovativeren und produktiveren Jobs arbeiten. Gleiches gilt für die Bereitstellung effektiver Schul-, Berufs- und Hochschulbildung (OECD 2023a), wobei im Sinne des Social Investment spätere Produktivitätszuwächse zusätzlich auch dadurch erreicht werden, dass soziale Ungleichheiten und Benachteiligungen durch das Bildungssystem abgebaut werden, um Menschen in die Lage zu versetzen, ihr Potenzial bestmöglich auszuschöpfen (Maaz und Dumont 2019a; OECD 2018a).

In der dritten und vierten Phase des Lebensverlaufsmodells sollen Social Investment-Maßnahmen vor allem dafür sorgen, dass das in den ersten beiden Phasen aufgebaute Humankapital zum einen geschützt und erweitert und zum anderen dem Arbeitsmarkt möglichst effektiv zur Verfügung gestellt wird, also die Beschäftigung gefördert wird. Dies schließt ein, dass über eine gut ausgestaltete Verknüpfung von Stock-, Flow- und Buffer-Policies Menschen in die Lage versetzt werden, Karriereunterbrechungen aufgrund von Arbeitslosigkeit möglichst kurz zu halten, um Scarring-Effekte zu vermeiden (Möller und Umkehrer 2014). Zudem sollen Menschen, deren Fähigkeiten aufgrund technologischer Veränderungen obsolet werden, effektiv umgeschult und weitergebildet werden, um im Anschluss möglichst schnell und mit einem möglichst gut bezahlten und produktiven Job in den Arbeitsmarkt reintegriert zu werden. Während der Familiengründung hingegen soll Social Investment in Form verschiedener familienpolitischer Maßnahmen dafür sorgen, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Eltern möglichst einfach ist, damit sie selbstbestimmt so früh wie möglich in den Arbeitsmarkt zurückkehren können und dabei geschlechtsspezifische Benachteiligungen abgebaut werden (Hemerijck et al. 2016).

In der fünften Phase des Lebensverlaufsmodells sollen Maßnahmen, die aktives Altern fördern, wie flexible Rentenmodelle und kontinuierliche Weiterbildung, dafür sorgen, dass sowohl die Beschäftigung unter älteren Menschen als auch die Produktivität der von ihnen ausgeübten Arbeit möglichst hoch bleiben (Nelson und Stephens 2012).

Abbildung 22: Social Investment-Multiplikator:
Implikationen für die Makroebene



Die Betrachtung verschiedener makroökonomischer Daten deutet darauf hin, dass der Social Investment-Multiplikator im Lebensverlaufsmodell tatsächlich mit einer besseren wirtschaftlichen Performanz einhergeht. Es sind sowohl eine positive Korrelation zwischen höheren Ausgaben für Social Investment-Maßnahmen und der Beschäftigung als auch der Wettbewerbsfähigkeit, gemessen am jeweiligen Rang im *Global Competitiveness Index* der Weltbank (Hemerijck et al. 2024). Zwar ist Korrelation nicht mit Kausalität zu verwechseln, es lassen sich jedoch umgekehrt keine Indizien dafür finden, dass höhere Sozialausgaben im Sinne des Social Investment mit einem Verlust von Wettbewerbsfähigkeit im globalen Vergleich einhergehen. Auch ein steigendes Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist mit höheren Social Investment-Ausgaben korreliert (ibid.). Ausnahmen sind hierbei Luxemburg und Irland, die im europäischen Vergleich die höchste Wirtschaftsleistung pro Kopf bei niedrigen Social Investment-Ausgaben aufweisen, was jedoch im Falle Luxemburgs auf einen extrem starken Finanzdienstleistungssektor bzw. im Falle Irlands auf das gezielte Anwerben ausländischer Direktinvestitionen durch Steuervergünstigungen

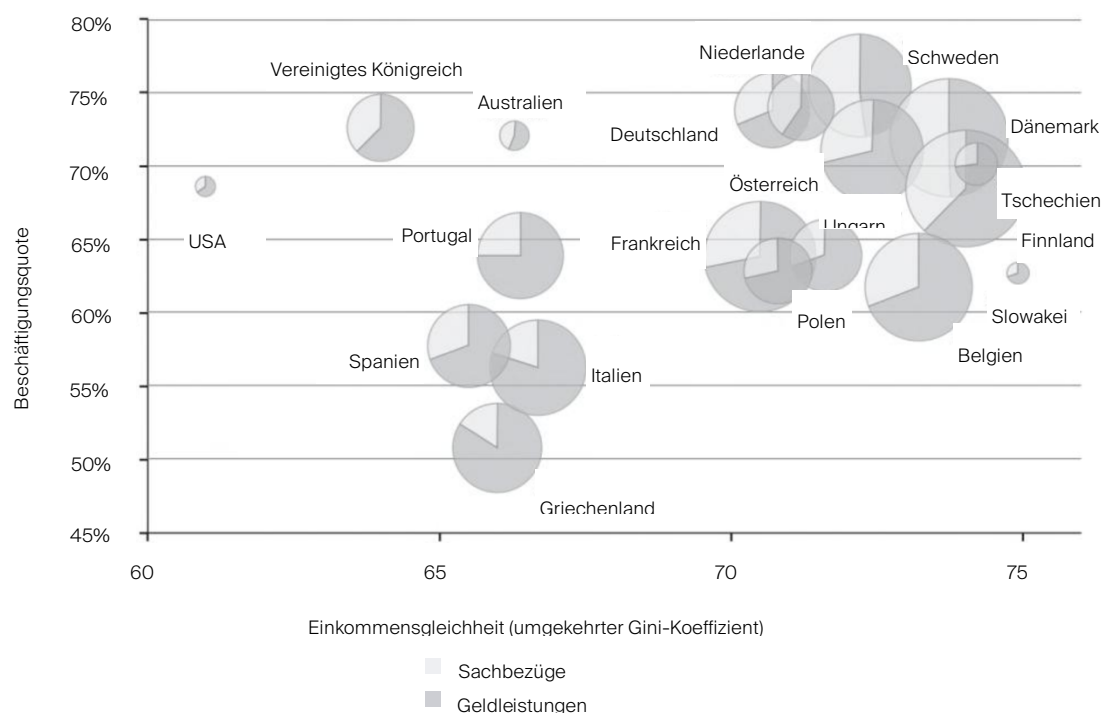
zurückzuführen und daher nicht auf andere Länder skalierbar ist. Insgesamt sprechen diese Korrelationen dafür, dass der Social Investment-Multiplikator über die Aggregation individueller Verbesserungen über die verschiedenen Lebensphasen hinweg mit einer höheren wirtschaftlichen Aktivität aufgrund gesteigerter Beschäftigung und Produktivität assoziiert ist.

Bezüglich des Zusammenhangs zwischen Social Investment und makroökonomischen Größen sind außerdem Probleme der wirtschaftlichen Ungleichheit und der Höhe der Sozialausgaben anzusprechen. Es steht außer Frage, dass die Umwandlung des modernen Sozialstaats hin zu einem Sozialinvestitionsstaat zunächst mit höheren Ausgaben verbunden ist. Wie zuvor erwähnt sind solche Maßnahmen in der Realität aber kein „löchriger Eimer“, wie Okun (1975) und Institutionen wie der Internationalen Währungsfonds (IWF) lange annahmen (Babb and Buira 2005; Boughton 2001). Im Zuge verschiedener Wirtschaftskrisen wie der Asienkrise in den späten 1990er Jahren (Chwioroth 2009) sowie der Weltfinanzkrise 2007-2008 (Clift 2018) geriet diese Sichtweise unter führenden Ökonom:innen zunehmend in die Kritik (Atkinson 1997; 2015; Cingano 2014; Piketty und Saez 2014). Von zentraler Bedeutung ist hierbei die an Kalecki angelehnte Einsicht, dass Haushalte mit niedrigeren Einkommen notwendigerweise eine höhere marginale Konsumquote haben, also einen höheren Anteil ihres Einkommens für essenzielle Dinge ausgeben, deren Nachfrage einer geringeren Elastizität unterliegt, etwa Nahrungsmittel, Wohnkosten oder Gesundheit (siehe auch Kalecki 1971). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Maßnahmen, die gezielt Einkommen am unteren Ende der Einkommensverteilung steigern, zu mehr gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und dadurch Wirtschaftswachstum führen. Ebenso können eine niedrigere Einkommensungleichheit und eine bessere soziale Absicherung zu mehr Innovation führen, da Menschen in der Lage sind, potenziell produktive Risiken wie Firmengründung oder Jobwechsel einzugehen (Hopkin et al. 2014; O'Donovan 2022). Insgesamt haben eine Vielzahl von Studien Evidenz für eine negative Beziehung zwischen überhöhter Ungleichheit und nachhaltigem Wirtschaftswachstum dargelegt (Albig et al. 2017; Berg und Ostry 2011; Cottarelli und Jaramillo 2012b; Grigoli und Robles 2018). Dies hat auch bei traditionell wirtschaftsliberalen Institutionen wie dem IWF mittlerweile dazu geführt, dass ein großzügigerer Sozialstaat und stärkere Umverteilung als valide Instrumente für die Unterstützung nachhaltigen Wachstums gesehen werden und Eingang in deren Reformprogramme finden (Mushövel 2020; Ostry et al. 2018b; 2016).

Während die Social Investment-Logik über die reine Umverteilung und soziale Absicherung hinausgeht, unterstreicht dies, dass eine großzügige Absicherung im Lebensverlaufsmodell eine wichtige Rolle spielt und in Kombination mit Stock- und Flow-Policies zur Steigerung von Beschäftigung und Produktivität beiträgt. Hinsichtlich der damit verbundenen Größe des Sozialstaats lässt sich zeigen, dass höhere Sozialausgaben und eine niedrigere Ungleichheit in der Tat tendenziell mit einer höheren Beschäftigung einhergehen. In Abbildung 23 ist dieser Zusammenhang exemplarisch dargestellt. Deutlich wird hierbei, dass die an den Ausgaben gemessen größten Sozialstaaten wie Finnland, Dänemark oder Schweden bei relativ niedriger Ungleichheit zugleich eine hohe Beschäftigungsquote aufweisen. Der Trend ist jedoch nicht universell. Vor allem in süd-europäischen Staaten wie Italien, Griechenland und, in etwas geringerem Ausmaß, Spanien und Portugal gehen hohe Sozialausgaben mit höherer Ungleichheit und niedrigerer Beschäftigung einher. Auffällig ist hierbei, dass der Sozialstaat in diesen Ländern, vor allem in Italien und Griechenland, zu einem großen Teil auf reinen Geldleistungen und weniger auf Sachleistungen basiert,

was auf ein unterentwickeltes Social Investment hindeuten könnte, welches sich in hohem Maße auf Sachleistungen stützt (Hemerijck und Ronchi 2021). Zu erwähnen sind zudem die englischsprachigen Länder, die bei relativ geringen öffentlichen Sozialausgaben zwar eine hohe Ungleichheit aufweisen, jedoch auch hohe Beschäftigungsquoten. Vor allem die USA sind in diesem Zusammenhang aus mehreren Gründen ein interessanter Fall: Zum einen unterschlagen die reinen öffentlichen Ausgaben die wahre Größe des US-amerikanischen Sozialstaats, der in der Fachliteratur oft als *hidden welfare state*, also versteckter Sozialstaat beschrieben wird (Howard 1997; Prasad 2016). Grund dafür ist die starke Nutzung sozialpolitischer Steuervergünstigungen und privater, aber teils gesetzlich vorgeschriebener, Zusatzleistungen. Zählt man beides hinzu, sind die Sozialausgaben der USA vergleichbar mit denen Frankreichs, jeweils gemessen am BIP, also mit die höchsten weltweit. Dass dies nicht mit einer höheren Beschäftigung einhergeht, kann ein Indiz dafür sein, dass die gezielte Steuerung sozialpolitischer Ziele und Abstimmung verschiedener Social Investment-Teilbereiche über reine Steuererleichterungen nur unzulänglich zu erreichen ist.

Abbildung 23: Sozialausgaben, Beschäftigung und Ungleichheit; OECD 2010-2015



Quelle: Hemerijck und Ronchi (2021)

Anmerkungen:

Es werden nur OECD-Länder mit mindestens 5 Millionen Einwohner:innen dargestellt; für Kanada liegen keine Daten vor. Der umgekehrte Gini-Koeffizient wurde durch Subtraktion des Gini-Index von 100 ermittelt. Die Größe der Markierungen im Kreisdiagramm gibt die gesamten Sozialausgaben an, bestehend aus (a) Geldtransfers (passive Arbeitsmarktpolitik, Behinderten-, Familien- und Wohngeld, Alters- und Hinterbliebenenrenten sowie sonstige Sozialhilfeleistungen) und (b) Sachleistungen (aktive Arbeitsmarktpolitik, Pflege- und Rehabilitationsleistungen, Haushaltshilfe, Kinderbetreuung und Kindertagesstätten, öffentliche Ausgaben für alle Ebenen des öffentlichen und privaten Bildungswesens).

Aus dieser Diskussion lässt sich ein weiteres fundamentales Argument in der Social Investment-Logik ableiten. Sozialpolitik, die diesen Prinzipien folgt, ist nicht nur für einzelne Menschen und die Gesamtwirtschaft als Investition zu sehen, sondern auch für den Staat selbst. Während öffentliche Debatten zu diesem Thema Sozialpolitik hauptsächlich als Kostenfaktor begreifen, betont Social Investment ihre investive Komponente. Anstatt ausschließlich die Höhe der Sozialleistungen und die Zahl der Empfänger:innen zu betrachten, konzentriert sich Social Investment auf die fiskalische Tragfähigkeit der Sozialausgaben. Diese kann, angelehnt an die Arbeit von Musgrave und Musgrave (1989) und Myles (2002) auf folgende Weise ausgedrückt werden:

$$\frac{\text{Sozialausgaben}}{\text{Steuergrundlage}} = \frac{\text{Zahl der Sozialleistungsempfänger:innen}}{\text{Zahl der Beschäftigten}} \times \frac{\text{durchschn. Höhe der Sozialleistungen}}{\text{Produktivität der Beschäftigten}}$$

In Bezug auf die fiskalische Nachhaltigkeit staatlichen Handelns ist die Aufgabe von Social Investment nicht die Kürzung von Sozialausgaben per se, sondern die Steigerung von deren fiskalischer Tragfähigkeit. Der Fokus liegt dabei darauf, den jeweiligen Nenner der beiden Elemente der Sozialausgaben zu vergrößern, also die Zahl der Beschäftigten sowie deren Produktivität. Gelingt dies, können sich Sozialausgaben mehr als selbst tragen, also für den Staat Mehreinnahmen in Form von höheren Steuereinnahmen aufgrund der gesteigerten Wirtschaftsleistung generieren, die die Kosten der Social Investment-Maßnahmen übersteigen.

Zum Abschluss der Betrachtung der makroökonomischen Zusammenhänge von Social Investment machen wir auf ein methodologisches Problem in der soziologischen, politikwissenschaftlichen und ökonomischen Forschung aufmerksam. In der Literatur wird der in diesem Kapitel formulierte Multiplikatoreffekt verschiedener Sozialpolitiken nur unzulänglich abgebildet. Das liegt daran, dass ein Großteil der Analysen die Wirkung einzelner Maßnahmen isoliert voneinander betrachtet. Dieses Vorgehen erlaubt es, spezifische Effekte unter kontrollierten Bedingungen zu identifizieren, setzt jedoch implizit voraus, dass sich die Wirkung von Politiken unabhängig voneinander bestimmen lässt. In der Logik von Social Investment ist diese Annahme nur eingeschränkt tragfähig, da gerade das Ineinandergreifen von Stock-, Flow- und Buffer-Policies über den Lebensverlauf hinweg zur vollen Entfaltung des Social Investment-Multiplikators führt. Werden einzelne Maßnahmen hingegen isoliert betrachtet, bleiben ihre Wechselwirkungen weitgehend unsichtbar, was dazu führen kann, dass die ökonomischen Effekte von Social Investment unterschätzt oder fehlinterpretiert werden. Hinzu kommt, dass viele Social Investment-Maßnahmen ihre Wirkung erst über längere Zeiträume hinweg entfalten. Während kurzfristige fiskalische Kosten unmittelbar sichtbar sind, lassen sich langfristige Effekte auf Beschäftigung und Produktivität deutlich schwerer erfassen. Dies kann zu einer systematischen Verzerrung führen, bei der investive Politiken im Vergleich zu kurzfristig wirksamen Maßnahmen unterbewertet werden.

Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die Arbeitslosenversicherung. Für sich genommen kann sie als fiskalischer Kostenfaktor erscheinen, dessen Hauptzweck in der Reduktion von Einkommensrisiken liegt. Im Kontext einer umfassenderen Social Investment-Strategie übernimmt sie jedoch weitergehende Funktionen, da sie es arbeitslosen Menschen ermöglicht, Zeit in Weiterbildungsmaßnahmen zu investieren, intensiver nach einer ihrem Fähigkeitsprofil und vorherigem Einkommen entsprechenden Stelle zu suchen und letztendlich den Übergang in eine produktive und gut bezahlte Beschäftigung zu realisieren. Die Logik des Social Investment-Multiplikators besagt,

dass dies in Verbindung mit Weiterbildungsangeboten und aktiver Arbeitsmarktpolitik zu stabileren Erwerbsverläufen, höherer Produktivität und steigenden Einkommen führen kann, was letztendlich auch die Steuereinnahmen für den Staat steigert. Die ökonomische Wirkung dieser Politik ergibt sich somit nicht aus ihrer isolierten Betrachtung, sondern aus ihrem Zusammenspiel mit anderen Politikbereichen.

Ein wichtiger methodischer Fortschritt in der Analyse sozialpolitischer Wirkungen besteht in der Nutzung von Mehrebenenmodellen, die individuelle und kontextuelle Faktoren gleichzeitig berücksichtigen und damit zeigen können, inwieweit Politikeffekte je nach institutionellem Umfeld variieren (Hemerijck et al. 2024; Rovny 2014; Zagel und Van Lancker 2022). Gleiches gilt für die Nutzung länderspezifischer Paneldaten, die Betrachtungen über längere Zeiträume und die Messung von Politikeffekten mit *Difference-in-Difference* Analysen zulassen (siehe z. B. Havnes und Mogstad 2011). Auch diese Ansätze bleiben jedoch in einer grundlegenden Hinsicht begrenzt, da sie davon ausgehen, dass sich der Effekt einzelner Politiken isoliert bestimmen lässt, auch wenn dieser je nach Kontext stärker oder schwächer ausfällt.

Deshalb entwickeln wir derzeit im Rahmen des CATALYST-Forschungsprojekts den *Configurational Treatment Dependence*-Ansatz (CDT), der über additive Modelle hinausgeht und Effekte sozialpolitischer Maßnahmen als Konfiguration im institutionellen Kontext misst (Parbst et al. 2026). Der relevante Analysegegenstand ist dabei nicht eine einzelne Maßnahme, sondern die spezifische Kombination mehrerer Politiken sowie deren zeitliche Abstimmung. Methodisch wird dieser Ansatz in drei Schritten umgesetzt. Zunächst wird in einer Simulationsumgebung gezeigt, dass additive und konfigurationsbasierte Wirkungszusammenhänge systematisch unterschiedliche empirische Muster erzeugen: Während additive Modelle zwar stabile und konsistente Messungen erlauben, ist die tatsächliche empirische Literatur abhängig von getroffenen Annahmen oft widersprüchlich; konfigurationsbezogene Simulationen zeigen die Gründe dafür auf, indem sie sich auf die jeweilige Architektur verschiedener Sozialpolitiken und deren Wechselwirkung konzentrieren. Aufbauend darauf wird im zweiten Schritt ein diagnostischer Ansatz entwickelt, der diese Heterogenität nutzt, um Rückschlüsse auf die zugrunde liegende Interaktionsstruktur politischer Maßnahmen zu ziehen. Hierfür werden lebensverlaufsbezogene auf der Individualebene aggregierte Kohortenverläufe innerhalb von Ländern analysiert und mithilfe von Machine-Learning-gestützten Klassifikationsmodellen typische Muster politischer Interaktion identifiziert. Im dritten Schritt wird auf der Grundlage dieser additiven und konfigurationsbasierten Methoden der Social Investment-Multiplikator errechnet.

Vorläufige Evidenz aus dem Projekt zeigt, dass die konfigurationsbasierte Betrachtung von Social Investment-Maßnahmen hinsichtlich ihrer ökonomischen Effekte im Vergleich zur Analyse einzelner Maßnahmen von essenzieller Bedeutung ist. Wir identifizieren fünf Konfigurationen der möglichen Wirkungsweisen von Kombinationen von Social Investment-Maßnahmen: (1) Emergenz, bei der einzelne Maßnahmen für sich keinen Effekt haben, aber in ihrer Kombination einen Effekt entwickeln, (2) Amplifikation, bei der der positive bzw. negative Effekt einer Maßnahme durch eine andere verstärkt wird, (3) Vorzeichenumkehr, bei der positive oder negative individuelle Effekte einer Maßnahme durch die Kombination mit einer anderen ins Gegenteil verkehrt werden, (4) Neutralisierung, bei der negative Effekte einer Maßnahme durch die

Kombination mit einer anderen ausgeglichen werden, ohne dass ein positiver Effekt entsteht und (5) Asymmetrie, bei der individuelle Maßnahmen für sich gegensätzliche Teileffekte haben, die sich bei Kombination ins Positive umwandeln. Dies unterstreicht, dass die konfigurationsbasierte Betrachtung unerlässlich bei der Planung sozialpolitischer Reformen ist, da sie es erlaubt, unbeabsichtigte Wechselwirkungen zu identifizieren und zu vermeiden. Im Idealfall kann die Logik von Social Investment so besser operationalisiert werden, um politische Entscheidungsprozesse empirisch so zu unterstützen, dass die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Maßnahmen in konkreten Reformvorschlägen systematisch berücksichtigt werden können.

4. Stock-, Flow- und Buffer-Policies in Deutschland: Analyse und Reformvorschläge

Social Investment-Reformen haben das Potenzial, Beschäftigung und Produktivität zu steigern und damit das stagnierende deutsche Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Darüber hinaus ist eine gezielte und vorsichtige Umgestaltung des deutschen Sozialstaates hin zu einem Sozialinvestitionsstaat fiskalisch nachhaltig, da Sozialausgaben, die der Logik des Social Investment folgen, über die gesteigerte Wirtschaftsleistung zu steuerlichen Mehreinnahmen führen. Gleichzeitig führen gezielte Interventionen zum Zweck des Abbaus sozialer Benachteiligungen dazu, dass Menschen individuell ihr Potenzial besser abrufen und wirtschaftlich selbstbestimmter leben können.

Die Logik des Social Investment formuliert hierzu das Ziel, Humankapital aufzubauen, zu schützen und über den gesamten Lebensverlauf hinweg möglichst effektiv dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. Dabei überwindet das in diesem Bericht dargelegte Konzept des Social Investment die künstliche Dichotomie von investiver und konsumtiver Sozialpolitik. Entgegen häufig vorgezogener Argumente im öffentlichen Diskurs erfüllen Maßnahmen, die der sozialen Absicherung dienen, eine essenzielle Funktion im Gedanken des Social Investment, da sie nicht nur die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren, sondern es Menschen ermöglichen, potenziell produktive Risiken einzugehen und während Übergangsphasen wie beispielsweise bei vorübergehender Arbeitslosigkeit weiterhin Zeit und Ressourcen in die Weiterentwicklung ihrer Fähigkeiten zu investieren.

Die Analyse sozialpolitischer Reformen im Rahmen des Social Investment lässt sich auf ein konkretes Benchmarking herunterbrechen, das auf jede Reform angewendet werden kann. Hierbei ist, wie zuvor angedeutet, festzustellen, ob ein Reformvorhaben die Beschäftigung oder die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigert. Gleichzeitig ist, ähnlich zum Konzept der Pareto-Effizienz, festzustellen, ob ein Reformvorhaben eine bestimmte Gruppe von Menschen schlechter stellt. Diese Fragen lassen sich beantworten, indem für konkrete Reformen überprüft wird, inwiefern sie Menschen dabei helfen, über verschiedene Phasen des Lebens hinweg ihre Fähigkeiten zu entwickeln bzw. weiterzuentwickeln, inwiefern sie Menschen bei wichtigen Übergängen im Leben unterstützen und inwiefern sie Menschen ausreichend wirtschaftlich schützen, um eine Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden. Hierbei sind, wie zuvor geschildert, auch die Wechselwirkung zwischen verschiedenen Politikbereichen zu berücksichtigen, da bestimmten Reformen ihr volles Potenzial erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen entfalten. Im Folgenden betrachten wir die drei Teilbereiche des Social Investment, Stock-, Flow- und Buffer-Policies, anhand von ausgewählten Beispielen und geben Handlungsempfehlungen an die deutsche Politik ab.

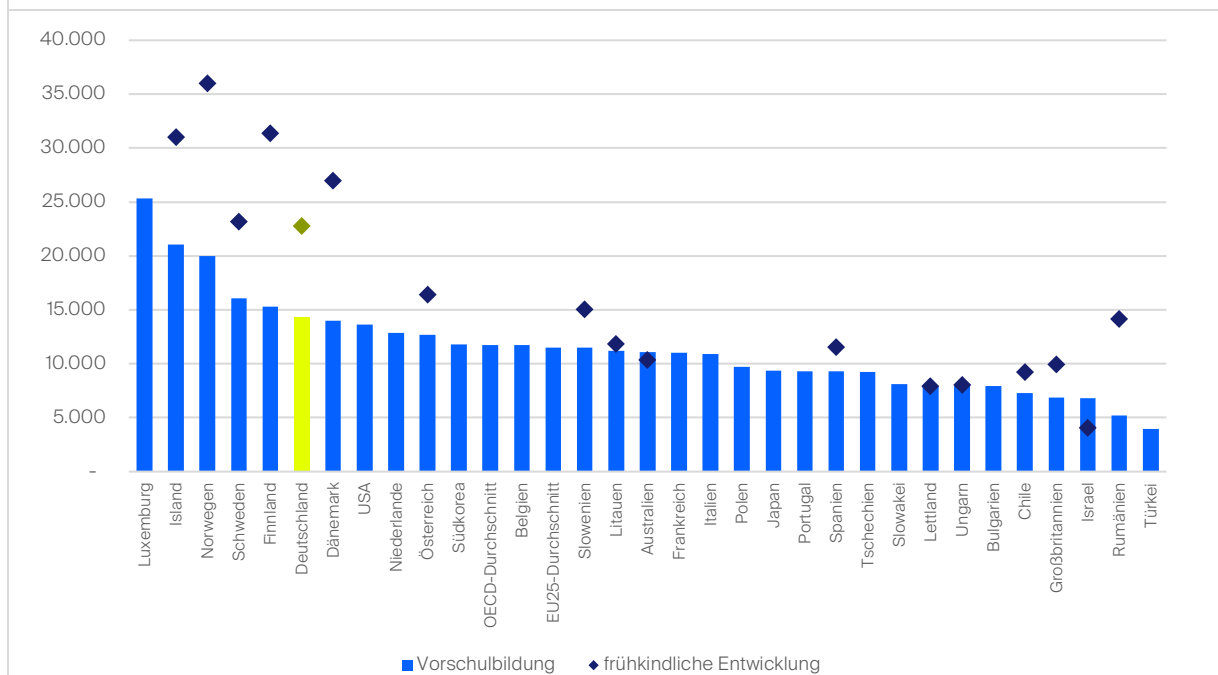
4.1 Stock Policies: Strategie des lebenslangen Lernens zur Sicherung von Humankapital

4.1.1 Gute Anfangsbildung, kaum lebenslanges Lernen

Wie zuvor beschrieben umfassen Stock-Policies jegliche bildungsorientierte Maßnahmen. Diese wiederum lassen sich in Anfangsbildung und lebenslanges Lernen einteilen. Unter die Anfangsbildung fallen beispielsweise die frühkindliche Entwicklung, die Schulbildung, Berufsausbildung sowie die Hochschulbildung. Sie lässt sich definieren als alle Maßnahmen mit dem Ziel der kognitiven Entwicklung und des Erlernens von Fähigkeiten, bevor ein Mensch in den Arbeitsmarkt eintritt. Der Begriff des lebenslangen Lernens umfasst die berufliche Weiterbildung, Fortbildungen und Umschulungen. Dieser Bereich der Stock-Policies dient dem Erhalt und der kontinuierlichen Weiterentwicklung erlernter Fähigkeiten nach Eintritt in den Arbeitsmarkt und über das gesamte Leben hinweg.

Anfangsbildung erhält in Deutschland ein relativ gesehen höheres Maß an politischer Aufmerksamkeit als Weiterbildung. Die Politik hat lange erkannt, dass der wirtschaftliche Erfolg Deutschlands hochgradig von der Bildung seiner Menschen abhängt. Während der vergangenen 20 Jahre wurde eine Reihe von Reformen angestoßen, um verschiedene Bereiche der Anfangsbildung zeitgemäß und im globalen Vergleich wettbewerbsfähig zu halten (Mushövel 2026). Investitionen in die frühkindliche Bildung, welche von höchster Relevanz für den sozialen und wirtschaftlichen Erfolg eines Menschen ist (Currie und Almond 2011), wurden zwischen 2015 und 2021 um fast 50% gesteigert. Zwar bestehen gerade mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen immer noch erhebliche Handlungsbedarfe im Bereich der frühen Bildung (Afscharian et al. 2026), allerdings liegt Deutschland zumindest mit Blick auf die Neuinvestitionen deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 9% im gleichen Zeitraum. Bei den Gesamtausgaben liegt Deutschland in der OECD nur hinter Luxemburg, Island, Norwegen, Schweden und Finnland (siehe Abb. Abbildung 24).

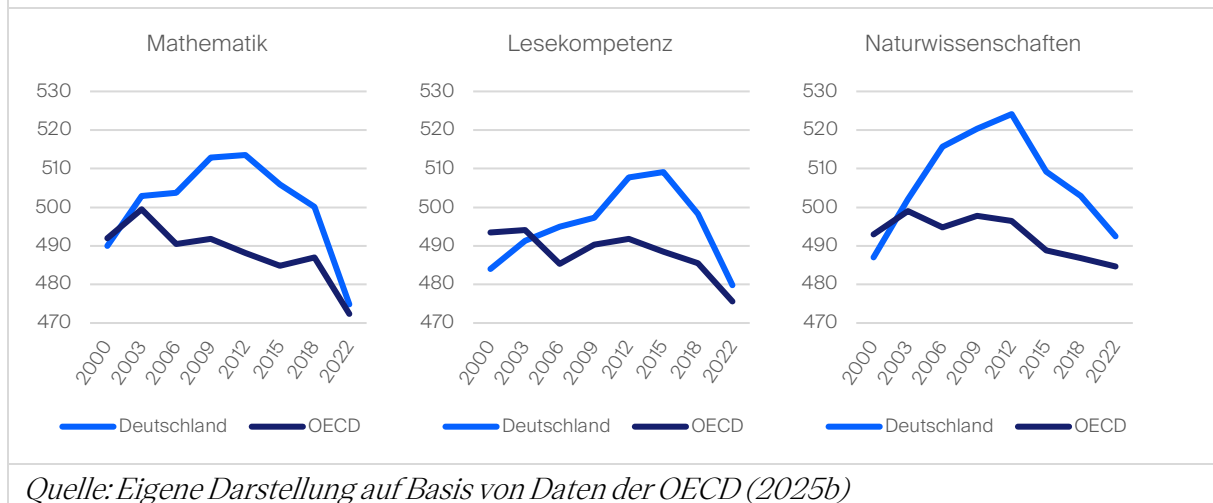
Abbildung 24: Öffentliche Ausgaben für frühkindliche Bildung in US-Dollar (kaufkraftbereinigt)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der OECD (2024a)

Auch die Schulbildung, als relevanteste Instanz der Stock-Policies in der zweiten Phase des Social Investment-Lebensverlaufsmodells genießt ein hohes Maß an politischer Aufmerksamkeit. Zwar sind holistische Reformen aufgrund der föderalen Struktur des Bildungswesens kompliziert zu verwirklichen, jedoch haben verschiedene Regierungen seit dem PISA-Schock im Jahr 2001 eine Reihe von Reformanstrengungen unternommen, die zunächst auch mit einer Verbesserung der Ergebnisse einhergingen. Zwischen der ersten PISA-Studie und der fünften im Jahr 2012 erzielte Deutschland kontinuierlich bessere Ergebnisse in allen drei Bereichen Mathematik, Lesekompetenz und Naturwissenschaften, während der OECD-Durchschnitt leicht fiel. Seit 2015 hat sich dieser Trend jedoch umgedreht. Im Jahr 2022 lag Deutschland in allen drei Kompetenzbereichen nur noch knapp über dem OECD-Durchschnitt (siehe Abbildung 25). Im Rahmen der Social Investment-Logik, die Stock-Policies eine fundamentale Rolle bei der Entwicklung von Humankapital zuschreibt, ist dies alarmierend, zumal die Ergebnisse sich auf eine frühere Phase im Lebensverlauf beziehen und somit weitere negative Effekte solcher Defizite über spätere Lebensphasen hinweg zu erwarten sind.

Abbildung 25: Ergebnisse der PISA-Studie

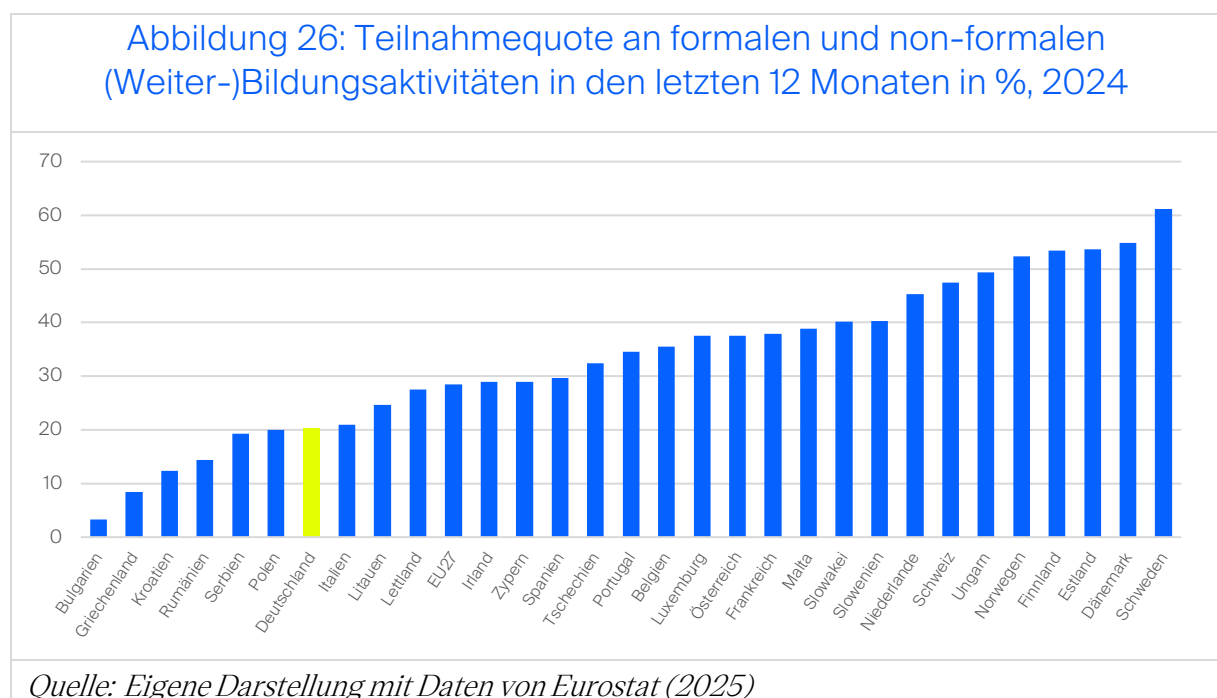


Generell lässt sich konstatieren, dass Deutschland heute in vielen Bereichen der Anfangsbildung zwar nicht an der Weltspitze liegt, aber auf eine solide Basis aufbauen kann. Positiv hervorzuheben ist das größtenteils duale Berufsausbildungssystem, das nach wie vor viele Menschen mit guten Chancen auf dem Arbeitsmarkt ausstattet (Thelen 2019). Beispielsweise lag die Beschäftigungsquote von 25–34-Jährigen mit abgeschlossener Berufsausbildung 2022 in Deutschland bei knapp 90% und damit sogar leicht über der von Menschen mit einem Bachelor-Abschluss. Im Vergleich mit anderen OECD-Ländern liegt Deutschland damit auf Platz 5 (OECD 2023b). Verschiedene Reformanstrengungen und steigende Investitionen deuten zudem darauf hin, dass die große Bedeutung der Anfangsbildung für die Sicherung des Wohlstands der deutschen Politik bewusst ist. Ein nach wie vor bestehendes Problem ist hingegen die hohe Ungleichheit innerhalb verschiedener Bildungsinstanzen nach Bildungsniveau und Einkommen der Eltern sowie Migrationshintergrund. Dieses ungelöste Problem wirft soziale Fragen auf und deutet auf verlorenes wirtschaftliches Potenzial aufgrund von niedriger sozialer Mobilität hin (Maaz und Dumont 2019b; OECD 2018b).

Im Vergleich zur Anfangsbildung weist der Bereich des lebenslangen Lernens in Deutschland deutlich größere Probleme auf. Im Zeitalter des schnellen technologischen Wandels, in dem eine Vielzahl von Jobs von Automatisierung und Robotisierung bedroht ist (siehe Kapitel 2.3.2), reicht eine gute Anfangsbildung für die dauerhafte Sicherung der wirtschaftlichen Selbstbestimmung von Menschen nicht mehr aus. Die Halbwertszeit von erworbenen Fähigkeiten ist durch technologische Veränderungen rapide gesunken und wird mit dem Durchdringen weiterer Teile der Wirtschaft durch KI-Anwendungen in den nächsten Jahren noch weiter abnehmen. Ebenso dürften viele Qualifikationen zunehmend obsolet werden. Ein gut ausgestalteter Sozialinvestitionsstaat kann diesem Trend in zweierlei Hinsicht entgegentreten. Zum einen müssen Menschen, die ihren Job aufgrund technologischer Verdrängung verlieren, möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Dies kann nur gelingen, wenn ihnen berufliche Neu- und Weiterqualifizierungsmöglichkeiten angeboten werden, da ihre bisher erlernten Fähigkeiten dauerhaft weniger auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt sein werden. Zum anderen müssen auch Menschen, die nicht von Arbeitslosigkeit betroffen sind, befähigt werden, neue Technologien produktiv einzusetzen.

Wenn Arbeitnehmer:innen über die notwendigen Kompetenzen verfügen und ihre Fähigkeiten kontinuierlich weiterentwickeln, steigt nicht nur die individuelle Beschäftigungsfähigkeit, sondern auch das gesamtwirtschaftliche Innovations- und Produktivitätspotenzial. Gleichzeitig erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die durch technologischen Fortschritt entstehenden Erträge breiter verteilt werden, anstatt sich auf wenige Gruppen zu konzentrieren (Autor et al. 2022b).

Eine Neuausrichtung des Sozialstaats hin zum Sozialinvestitionsstaat in Zeiten künstlicher Intelligenz muss zwingend ein holistisches System des lebenslangen Lernens beinhalten, das Menschen die kontinuierliche Weiterbildung und Anpassung ihrer Fähigkeiten erlaubt. Gerade hierin lag bisher eine der großen Schwächen Deutschlands, das das Lernen über die Anfangsbildung hinaus größtenteils den Menschen selbst überließ, ohne eine angemessene Infrastruktur und Anreizsysteme zu schaffen. Bereits 2021 warnte die OECD deshalb davor, dass sich Menschen in Deutschland ob der zu erwartenden technologisch bedingten Arbeitsmarktdisruptionen zu wenig weiterbildeten (OECD 2021a). Tatsächlich zeigen Daten des European Union Labour Force Surveys, dass die Teilnahmequote an formalen und non-formalen (Weiter-)Bildungsaktivitäten 2024 im europäischen Vergleich niedrig war. Nur Polen, Serbien, Rumänien, Kroatien, Griechenland und Bulgarien verzeichneten noch geringere Weiterbildungsquoten (siehe Abbildung 26).



4.1.2 Handlungsempfehlung: Institutionalisierung der Nationalen Weiterbildungsstrategie und Etablierung eines holistischen Systems des lebenslangen Lernens

Niedrige Weiterbildungsquoten sind ein Indikator für unzureichende gesellschaftliche Routinen lebenslangen Lernens. Ein möglicher Erklärungsfaktor für die vergleichsweise geringe Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen liegt in der institutionellen Ausgestaltung des Systems und seinen hochkomplexen Strukturen. Die Zuständigkeiten für Angebot, Finanzierung und Organisation

von Weiterbildung sind in Deutschland auf eine Vielzahl von Akteuren verteilt, darunter Unternehmen, Gewerkschaften, private und öffentliche Bildungsanbieter sowie staatliche Ebenen von Bund und Ländern. Diese Struktur ermöglicht zwar grundsätzlich eine hohe Anpassungsfähigkeit an individuelle Bedarfe, erschwert aber gleichzeitig die Orientierung innerhalb des Systems. Für viele Beschäftigte ist es nicht ohne Weiteres ersichtlich, welche Angebote existieren und wie diese finanziert werden können. Hinzu kommt die große Zahl an Anbietern von Weiterbildungsmöglichkeiten, welche weitgehend unabhängig voneinander agieren. Schätzungen gehen von rund 60.000 Weiterbildungsanbietern aus (Schrader und Martin 2021). Diese Fragmentierung erschwert es, Weiterbildung in eine übergeordnete, strategisch abgestimmte Struktur zu integrieren. Statt eines klar koordinierten Systems entsteht so ein heterogenes Feld, in dem eine Vielzahl von Angeboten nebeneinander bestehen, ohne systematisch aufeinander abgestimmt zu sein.

Die Nationale Weiterbildungsstrategie (NWS), im Jahr 2019 von Bund, Ländern, Wirtschaft, Gewerkschaften und der Bundesagentur für Arbeit ins Leben gerufen, greift einige dieser Probleme auf und hat das Potenzial, eine holistische Strategie der Weiterbildung unter Einbezug aller relevanten Akteur:innen zu entwickeln und zu etablieren. Ob dieses Potenzial tatsächlich ausgeschöpft wird, hängt jedoch von mehreren Faktoren ab. Entscheidend ist zunächst, dass die im Rahmen der NWS geschaffenen Koordinations- und Entscheidungsstrukturen nicht nur temporär bestehen, sondern dauerhaft institutionell verankert werden. Darüber hinaus kommt es darauf an, dass Weiterbildungsangebote stärker an den konkreten Bedarfen von Beschäftigten und Unternehmen ausgerichtet und besser zwischen den zahlreichen Anbietern abgestimmt werden. Hierbei kann das duale Ausbildungssystem, lange eine große Stärke der deutschen Wirtschaft, zum Problem werden, da der Staat historisch wesentliche Teile des Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen an Unternehmen delegierte und dementsprechend kaum auf eigene Kompetenzen in diesem Bereich aufbauen kann und es ihm an effektiven Steuerungsmöglichkeiten mangelt (Ibsen und Thelen 2025).

In Zeiten schnellen technologischen Wandels wird aber genau eine solche aktivere, wenn auch nicht dominierende, Rolle des Staates erforderlich sein, um die Auswirkungen von Disruptionen insbesondere durch KI-Anwendungen auf den Arbeitsmarkt abzufedern. Dies erfordert, dass frühzeitig gemeinsam mit Unternehmen und Beschäftigten inhaltliche Schwerpunkte für zukünftige Qualifikationsbedarfe definiert werden. Dazu gehören auch einheitliche Qualitätsstandards für Weiterbildungsangebote sowie deren konsequente Überprüfung. Ebenso wichtig ist eine bessere Abstimmung und Vereinheitlichung von Angeboten über Bundesländer hinweg sowie der Abbau von bürokratischen Hürden, insbesondere bei der Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen. Ergänzend sind höhere Investitionen und gezielte Anreize notwendig, um sowohl Beschäftigte als auch Unternehmen stärker zur Teilnahme zu bewegen. Insgesamt ergibt sich daraus die Notwendigkeit, den bisherigen Fokus auf die Erstausbildung zu erweitern und Weiterbildung als integralen Bestandteil eines Systems des lebenslangen Lernens zu verankern.

4.2 Flow-Policies: Bessere Familienpolitik für mehr Beschäftigung und weniger Ungleichheit

4.2.1 Historische Einordnung familienpolitischer Reformen

Ein besonders relevantes Beispiel für Flow-Policies im deutschen Kontext ist die Familienpolitik. Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf tragen dazu bei, Erwerbsunterbrechungen zu verkürzen und insbesondere die Arbeitsmarktintegration von Frauen zu stärken. Verlässliche Betreuungsangebote und geeignete finanzielle Rahmenbedingungen haben dabei zum Ziel, Erwerbstätigkeit und Sorgearbeit miteinander zu verbinden, ohne dass langfristige Karriereeinbußen in Kauf genommen werden müssen.

Die Familienpolitik in Deutschland hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten einen grundlegenden Wandel durchlaufen, der insbesondere mit der Einführung des Elterngeldes im Jahr 2007 verbunden ist (Mushövel 2026). Dieses ersetzte das zuvor geltende Erziehungsgeld und markierte einen klaren Bruch mit der bisherigen Ausgestaltung familienpolitischer Leistungen. Das Erziehungsgeld war als pauschale Transferleistung konzipiert und betrug maximal 300 Euro monatlich bei einer Bezugsdauer von bis zu 24 Monaten. In dieser Form setzte es vergleichsweise geringe finanzielle Anreize zur schnellen Rückkehr in den Arbeitsmarkt und begünstigte längere Erwerbsunterbrechungen, die häufig mit einer traditionellen Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit einhergingen und zu einer deutlichen Benachteiligung von Frauen im Arbeitsmarkt führte. Mit dem Elterngeld wurde demgegenüber ein System eingeführt, das stärker an den vorherigen Erwerbseinkommen ansetzt. Die Leistung ersetzt bis zu 67 % des letzten Nettoeinkommens und ist auf maximal 1.800 Euro pro Monat begrenzt, zunächst für eine Dauer von zwölf Monaten. Für Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen reduziert dies die mit der Geburt eines Kindes verbundenen Einkommenseinbußen deutlich, während für niedrige Einkommen weiterhin ein Mindestbetrag von 300 Euro galt. Die Reform zielte damit darauf ab, die Entscheidung für ein Kind weniger stark mit ökonomischen Nachteilen zu verknüpfen und insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu verbessern.

Ausgangspunkt dieser Neuausrichtung war die Diagnose eines strukturellen Spannungsverhältnisses zwischen Beruf und Familie, das die demografische Entwicklung in Deutschland über lange Zeit geprägt hatte. Mit einer Geburtenrate von rund 1,3 Kindern pro Frau lag Deutschland im europäischen Vergleich deutlich unter dem Durchschnitt, wobei insbesondere hochqualifizierte Frauen überdurchschnittlich häufig kinderlos blieben. Die Reform setzte hier an, indem sie darauf abzielte, die Entscheidung für Kinder vom dauerhaften Rückzug aus dem Erwerbsleben zu entkoppeln. Gleichzeitig sollte die innerfamiliäre Arbeitsteilung verändert werden. Durch die Einführung zusätzlicher Partnermonate wurde ein gezielter Anreiz geschaffen, die Beteiligung von Vätern an der Kinderbetreuung zu erhöhen und damit tradierte Rollenbilder aufzubrechen sowie geschlechterspezifische Benachteiligungen abzubauen.

Ein weiterer zentraler Schritt in der Neuausrichtung der Familienpolitik ist der seit August 2013 geltende Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Diese Reform war das Ergebnis eines Perspektivwechsels, der Anfang der 2000er-Jahre die

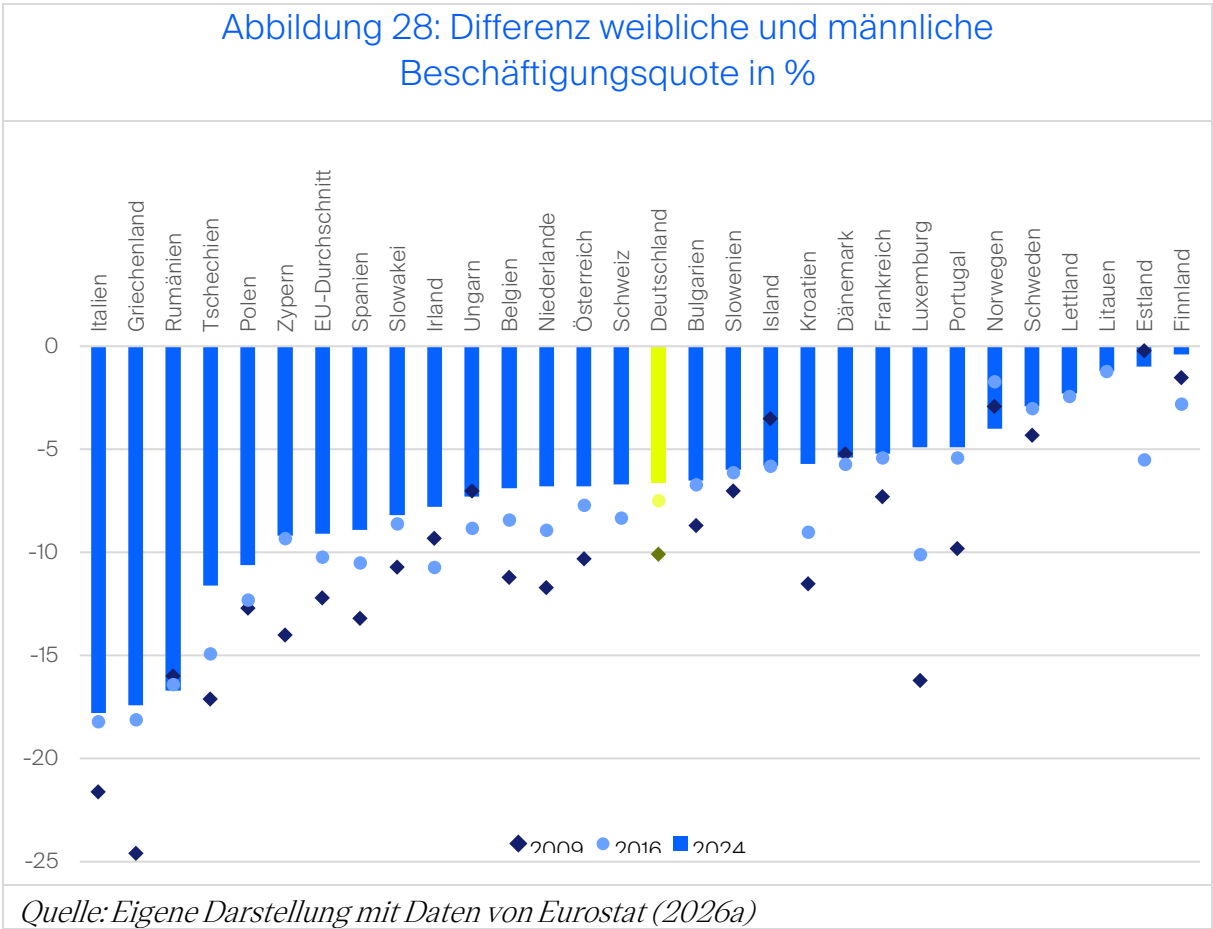
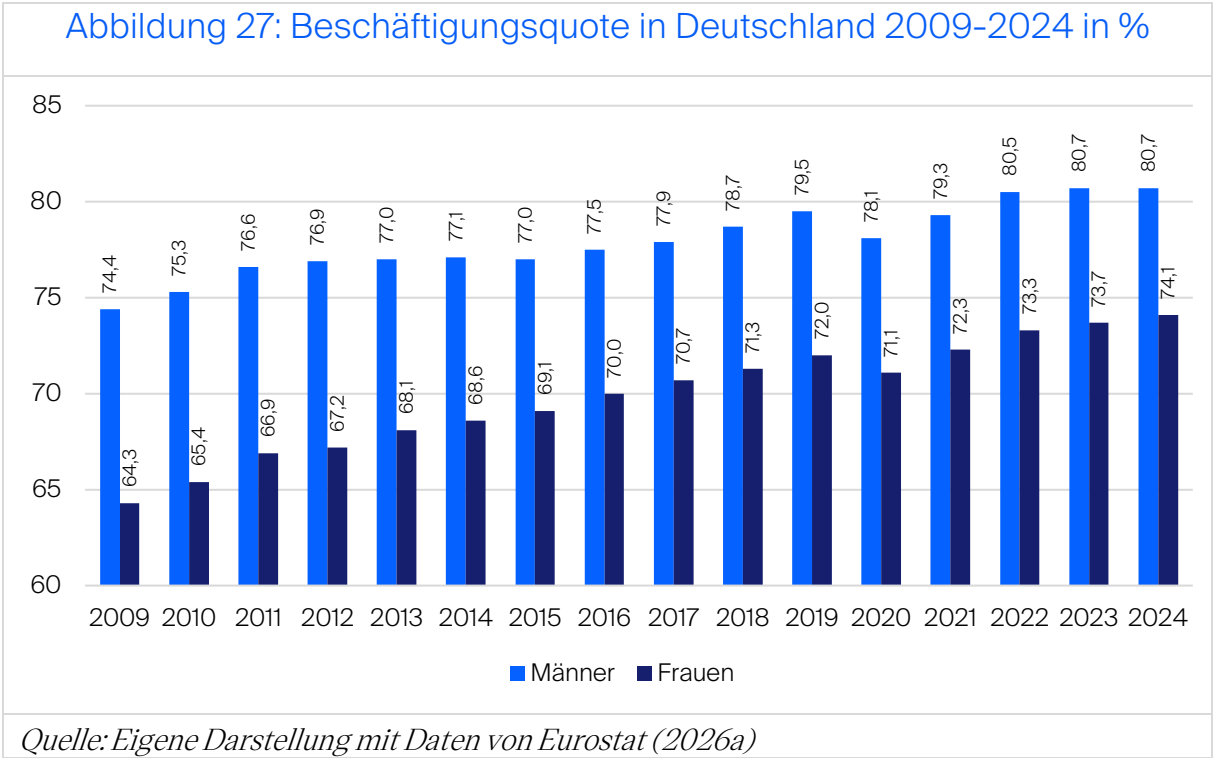
unzureichende Betreuungsinfrastruktur zunehmend als ökonomisches Problem identifizierte, weil sie die Erwerbsbeteiligung gut qualifizierter Frauen begrenzte. Vor allem Arbeitgeberverbände wiesen darauf hin, dass damit ein erheblicher Teil des Arbeitskräftepotenzials ungenutzt bleibt. So argumentierte die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände bereits 2003, Deutschland könne es sich nicht leisten, auf dieses Potenzial zu verzichten (BDA 2003). Unter Ursula von der Leyen wurde diese Sichtweise politisch aufgegriffen und mit dem Ziel verbunden, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu stärken. Bezeichnenderweise war die treibende Kraft hinter der Reform also nicht der Abbau sozialer Benachteiligungen von Frauen oder eine niedrigere geschlechtsspezifische Ungleichheit. Diese war Mittel zum Zweck für die Beseitigung des Fachkräftemangels und wurde damit als Teil einer wachstumsorientierten Strategie verstanden. Diese Verschiebung war entscheidend dafür, dass eine ursprünglich unter der SPD-Familienministerin Renate Schmidt entwickelte Reform schließlich politische Mehrheiten fand (Alvariño und Thies 2024; siehe auch Windwehr und Fischer 2021).

Die Ausweitung der Kinderbetreuung greift gleichzeitig in bestehende Strukturen des Arbeitsmarktes und der Arbeitsteilung innerhalb von Familien ein. Vor der Reform lag die Betreuung kleiner Kinder auch institutionell verfestigt überwiegend bei Müttern, während Väter meist durchgehend erwerbstätig waren. Teilzeitarbeit und längere Erwerbsunterbrechungen konzentrierten sich entsprechend stark auf Frauen. Das hatte zur Folge, dass vorhandene Qualifikationen über längere Zeiträume hinweg nicht genutzt wurden und sich Einkommensnachteile über den Lebensverlauf hinweg verstärkten, was sich beispielsweise in einer nach wie vor immensen Ungleichheit bei den Renten niederschlägt. Die geschlechtsspezifische Rentenlücke liegt in Deutschland trotz fallenden Trends noch immer über 25% (OECD 2025a). Der Ausbau der Betreuungsangebote setzt genau bei dieser Benachteiligung an. Er verkürzt Erwerbsunterbrechungen, erleichtert die Rückkehr in den Beruf und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Qualifikationen kontinuierlich eingesetzt werden können. Gleichzeitig ermöglicht der frühere Zugang zu institutioneller Betreuung auch eine frühzeitige Förderung von Kindern, wodurch sich eine direkte Verbindung zu den Effekten von Stock-Policies ergibt.

4.2.2 Bewertung: Wurden die Ziele der familienpolitischen Reformen im Sinne des Social Investment erreicht?

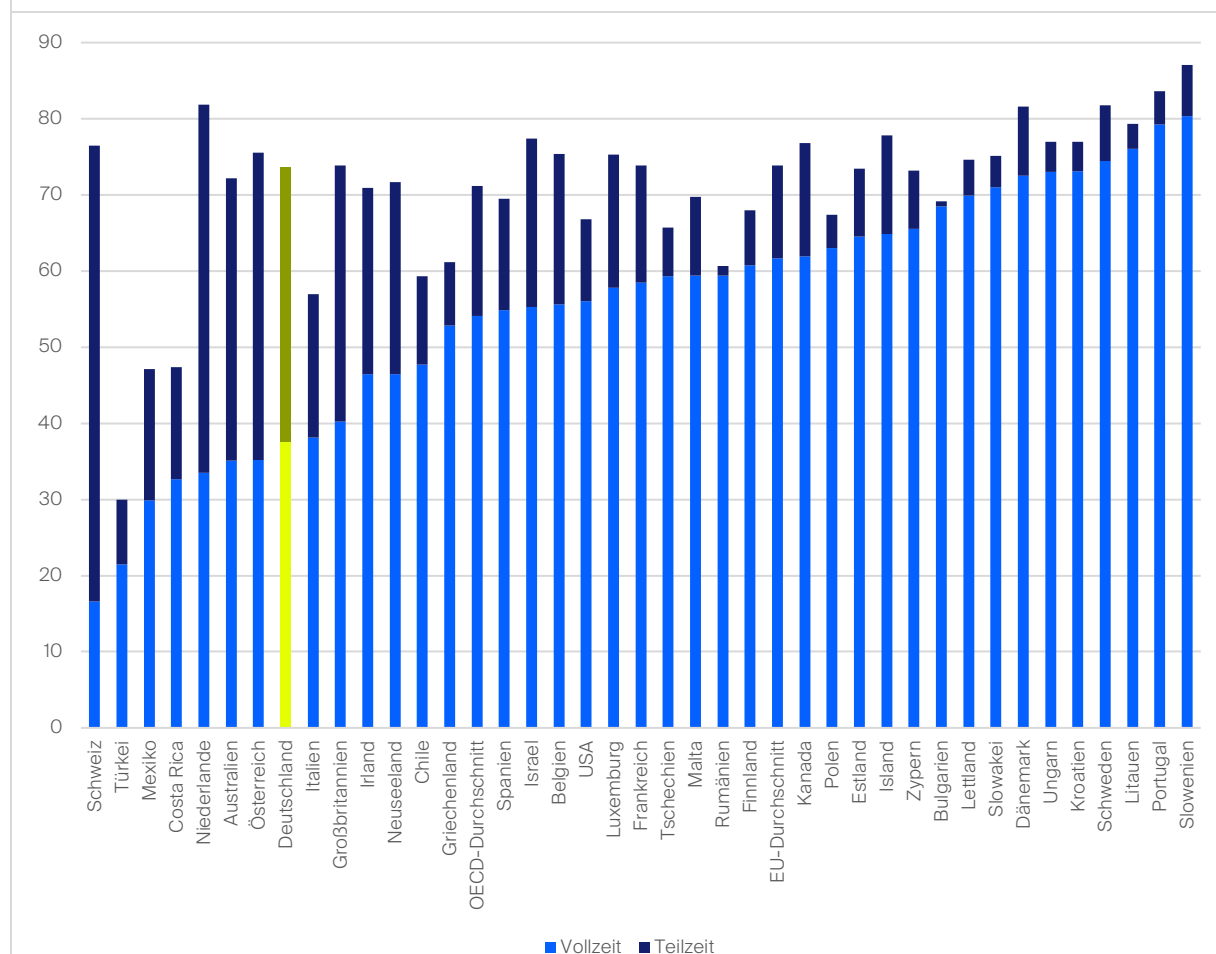
Die Zielsetzungen der familienpolitischen Reformen der letzten zwei Jahrzehnte in Deutschland ähneln denen des Social Investment. Im Mittelpunkt stand dabei die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, was sich bei Zielerreichung in einer höheren Beschäftigung von Frauen und einem Abbau geschlechtsspezifischer Ungleichheiten in der Care-Arbeit niederschlagen sollte. Empirisch ergibt sich hierbei ein eher gemischtes Bild. Zunächst ist die Beschäftigungslücke zwischen Frauen und Männern im Alter von mindestens 15 Jahren zwischen 2009 und 2024 von knapp 10% auf gut 6% geschrumpft (siehe Abbildung 27). Dies ist trotz einer steigenden Beschäftigung von Männern der Fall, die Beschäftigungsquote von Frauen ist also über den Gesamtzeitraum stärker gewachsen. Seit 2017 ist die Lücke jedoch in etwa gleichgeblieben. Deutschland liegt damit leicht vor dem EU-Durchschnitt, der eine Lücke in der Arbeitsmarktbeteiligung zwischen Frauen und

Männern von 9,1% aufweist. Andere Länder wie etwa in Skandinavien oder dem Baltikum performen jedoch noch deutlich besser (siehe Abbildung 28).



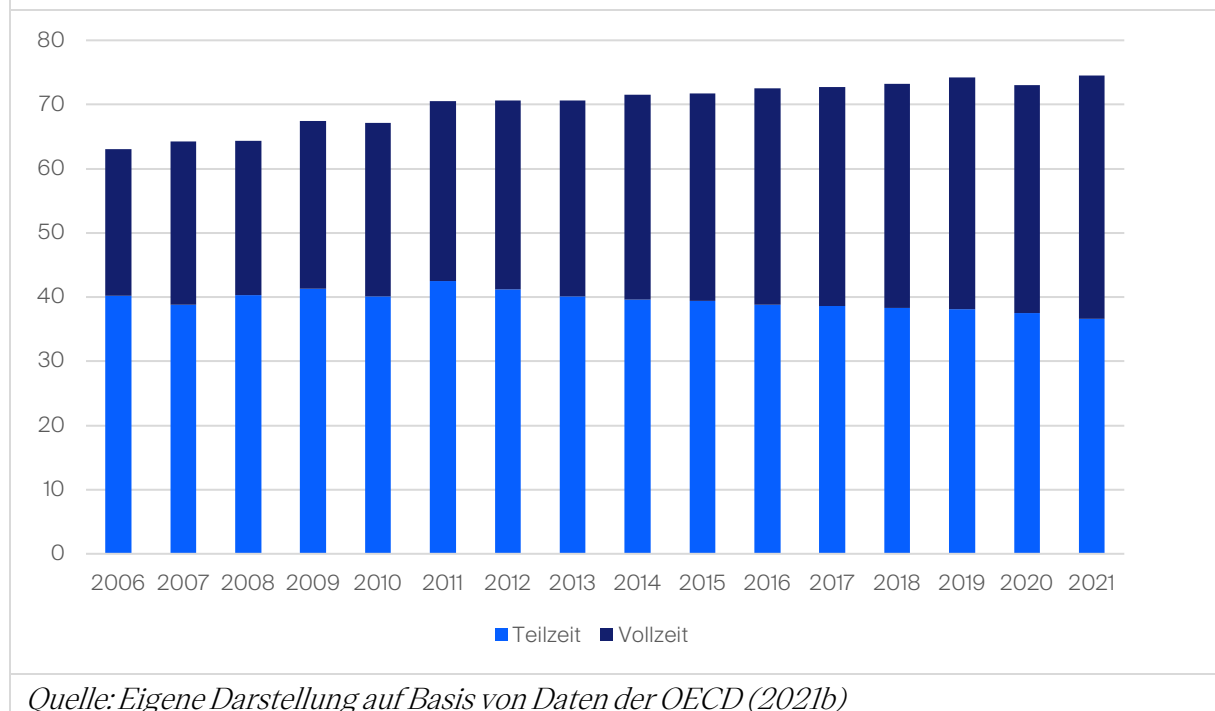
In der Bewertung der familienpolitischen Reformen in Deutschland im Sinne des Social Investment, welche eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zur Vermeidung von Teilzeitarbeit oder längeren Arbeitsunterbrechungen zum Ziel hat, ist vor allem die Beschäftigungsquote von Eltern zentral. Hierbei zeichnet sich ein weniger positives Bild: Während die Beschäftigungsquote von Müttern in Deutschland 73,8% knapp über dem OECD-Durchschnitt (71,4%) liegt, arbeiten nur 37,5% von ihnen in Vollzeit (siehe Abbildung 29). Deutschland liegt damit auf einem der hinteren Plätze in Europa; nur die Schweiz, die Niederlande und Österreich weisen eine noch geringere Vollzeit-Beschäftigungsquote von Müttern auf. Die Zahl der in Teilzeit arbeitenden Mütter ist seit 2006 nur leicht gefallen, während der Anteil der in Vollzeit arbeitenden Mütter von 22,8% auf 37,9% gestiegen ist (siehe Abbildung 30). Insgesamt scheinen also die familienpolitischen Reformen dahingehend erfolgreich gewesen zu sein, dass mehr Mütter in Vollzeit arbeiten, die vorher nicht oder nur in Teilzeit gearbeitet haben. Im Sinne des Social Investment ist dies trotzdem nur als Teilerfolg zu sehen, da weiterhin ein großer Anteil der Arbeitskraft von gut qualifizierten Müttern dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht und Deutschland in dieser Hinsicht deutlich hinter anderen Industrieländern zurückbleibt.

Abbildung 29: Beschäftigungsquote von Müttern mit Kind im Alter 0-14 Jahre, Teilzeit und Vollzeit im OECD-Vergleich in %, 2021



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der OECD (2021b)

Abbildung 30: Beschäftigungsquote von Müttern in Teilzeit und Vollzeit in Deutschland, 2006-2021



Eine zweite Herangehensweise zur stärkeren Einbindung von Frauen und vor allem Müttern in den Arbeitsmarkt lag in der gerechteren Verteilung von Care-Arbeit zwischen Frauen und Männern innerhalb von Haushalten. Hier relativiert sich der Eindruck, dass die familienpolitischen Reformen seit der Jahrtausendwende zu einer grundlegenden Veränderung im Sinne des Social Investment geführt haben, fast gänzlich. Ein Indikator hierfür ist die Verteilung der Elterngeldbeziehenden nach Geschlecht. Der Anteil der Väter an den Elterngeldbeziehenden lag im Jahr 2024 bei 25,8% und ist damit erstmals seit 2015 sogar leicht gesunken. Auch die Dauer des Elterngeldbezugs unterscheidet sich deutlich: Väter beziehen die Leistung im Durchschnitt für 3,8 Monate, Mütter hingegen für rund 10 Monate (siehe Abbildung 31). Die Betreuung von Kindern im ersten Lebensjahr wird damit weiterhin überwiegend von Müttern übernommen. Dieses Muster zeigt sich noch deutlicher bei der Inanspruchnahme von Elternzeit. Im Jahr 2024 befanden sich 44,3% der erwerbstätigen Mütter mit einem Kind unter drei Jahren in Elternzeit. Selbst bei Müttern, deren jüngstes Kind unter sechs Jahre alt war, lag der Anteil noch bei 23,5%. Demgegenüber spielt Elternzeit bei Vätern weiterhin eine deutlich geringere Rolle. Bei Vätern mit einem Kind unter drei Jahren lag der Anteil 2024 bei lediglich 3,1%, bei Kindern unter sechs Jahren sogar nur bei 1,8% (siehe Abbildung 32). Die Verteilung von Erwerbs- und Betreuungsarbeit bleibt damit stark asymmetrisch, trotz der Reformen, was dafür spricht, dass weiterhin ein signifikanter Teil der Mütter an einer stärkeren Teilnahme am Arbeitsmarkt gehindert wird und so wirtschaftliches Potenzial verloren geht.

Abbildung 31: Anteil und Bezugsdauer von Müttern und Vätern beim Bezug von Elterngeld, 2024

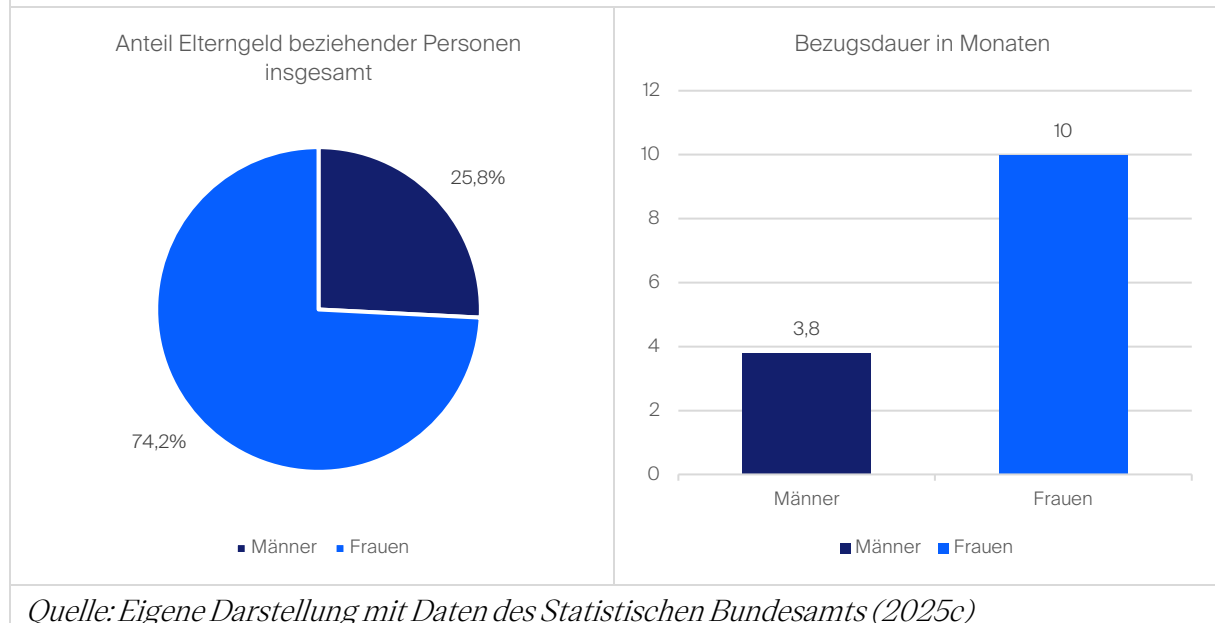
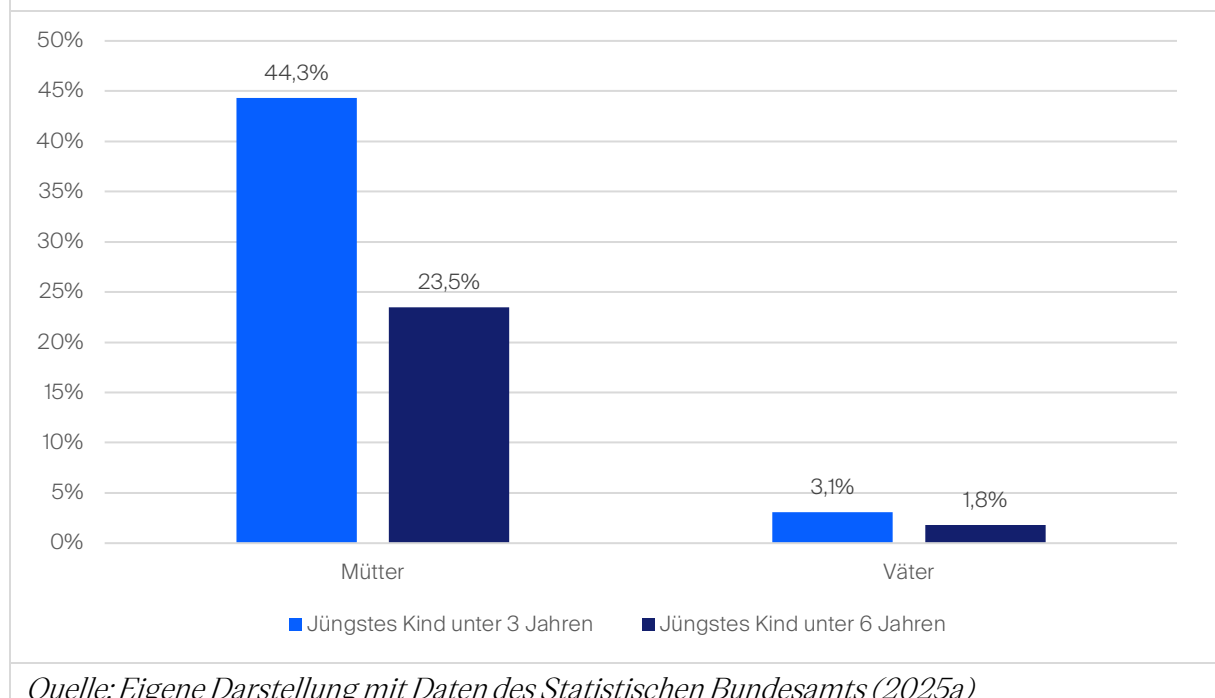


Abbildung 32: Anteil der Mütter und Väter in Elternzeit gemessen an allen Eltern, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, 2024

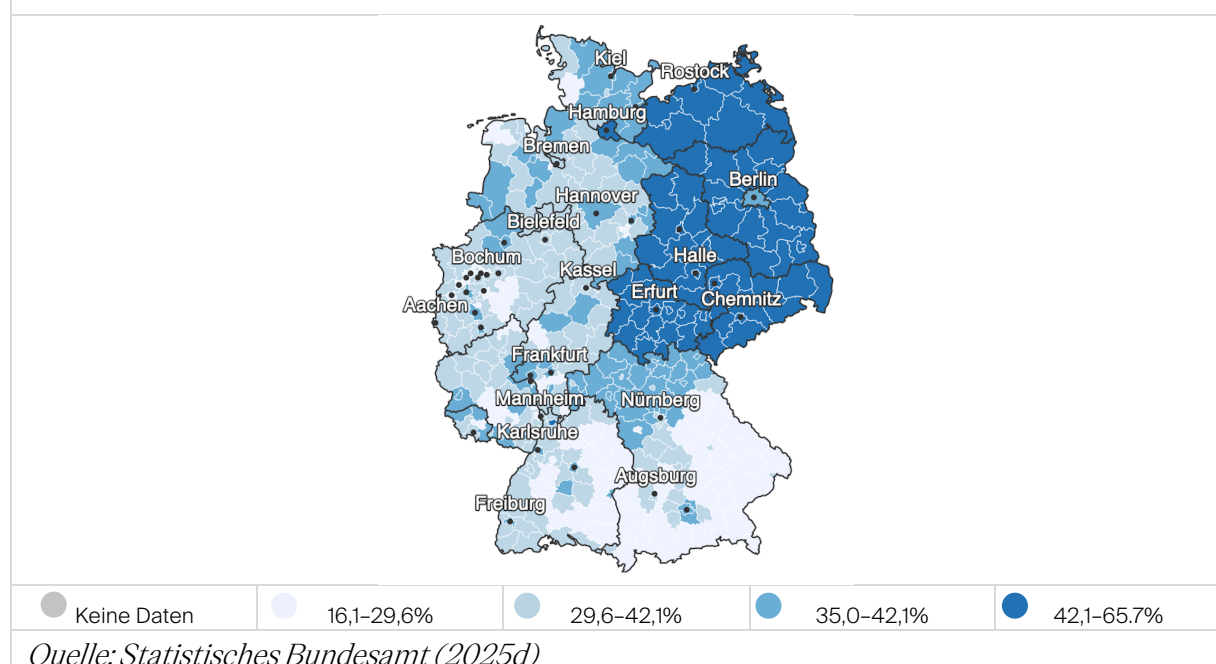


4.2.3 Handlungsempfehlung: Gezielte Anreize für Väter und systematischer Ausbau der Kinderbetreuung

Trotz der erreichten Fortschritte seit den 2000er-Jahren bestehen weiterhin deutliche Ungleichgewichte in der Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen Frauen und Männern. Die Nutzung der Partnermonate beim Elterngeld zeigt, dass die intendierte gleichmäßigere Aufteilung der Kinderbetreuung bislang nur begrenzt erreicht wird. Die damals von Peter Ramsauer als „Wickelvolontariat“ verspottete Inanspruchnahme durch Väter beschreibt auch heute noch treffend die Realität vieler Familien. Internationale Studien weisen darauf hin, dass eine spürbare Veränderung der Arbeitsteilung in der Regel erst dann eintritt, wenn Väter eigenständige, nicht übertragbare Ansprüche erhalten oder gezielte Bonusmodelle greifen (Stahl und Schober 2018). Solche Instrumente würden nicht nur zur Gleichstellung beitragen, sondern auch die strukturelle Teilzeitproblematik abmildern, da die Betreuungslasten stärker zwischen den Eltern verteilt würden und so nachhaltig für mehr Beschäftigung sorgen.

Gleichzeitig zeigt sich, dass bestehende Maßnahmen nicht ausreichend ineinandergreifen. Insbesondere die Phase nach dem Auslaufen des Elterngeldes ist häufig durch Versorgungslücken geprägt, da Betreuungsangebote vielerorts weder in ausreichendem Umfang noch in der notwendigen Flexibilität zur Verfügung stehen. Die Betreuungsquote für Kinder unter drei Jahren liegt bundesweit bei nur 37,4%, wobei erhebliche regionale Unterschiede bestehen. In den neuen Bundesländern werden 55,2% der Kinder in dieser Altersgruppe betreut, während der Anteil in den alten Bundesländern bei 33,9% liegt. Auch zwischen städtischen und ländlichen Regionen zeigen sich deutliche Unterschiede zugunsten der Städte (siehe Abbildung 33). Diese Disparitäten verdeutlichen den weiterhin bestehenden Ausbaubedarf, insbesondere in den alten Bundesländern. Zugleich wird sichtbar, wie stark historische Strukturen die heutige Versorgungslage prägen und wie kompliziert es ist, diese langfristig gewachsenen Unterschiede zu überwinden.

Abbildung 33: Betreuungsquote von Kindern im Alter 0-3 Jahre



Für die weitere Ausgestaltung der Familienpolitik lässt sich aus der Einführung des Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung eine wichtige Lehre ziehen. Die Reform war politisch erfolgreich, weil sie nicht allein mit Gleichstellungszielen begründet wurde, sondern zugleich als wirtschaftspolitisch notwendig dargestellt wurde. Insbesondere der Verweis auf Fachkräftengpässe und die unzureichende Arbeitsmarktpartizipation gut qualifizierter Frauen spielte dabei eine zentrale Rolle. Diese Argumentation ist auch heute noch relevant. Trotz anhaltender Debatten über Fachkräftemangel bleibt oft unbeachtet, dass ein erheblicher Teil des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials nicht voll ausgeschöpft wird. So arbeitet knapp die Hälfte der erwerbstätigen Mütter in Deutschland in Teilzeit (Eurostat 2025). Neben kulturellen Veränderungen und einem weiteren Ausbau der Betreuungsangebote kommt es daher entscheidend auf die Qualität und Verlässlichkeit der Infrastruktur an. Dazu gehören insbesondere Ganztagsangebote mit erweiterten Öffnungszeiten, flexible Lösungen für atypische Arbeitszeiten sowie bessere Arbeitsbedingungen im Betreuungssektor (Bauernschuster und Schlotter 2015; Thévenon 2011). Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass familienpolitische Maßnahmen ihre Wirkung nur im Zusammenspiel entfalten. Instrumente wie das Elterngeld oder der Ausbau der Kinderbetreuung setzen an den richtigen Stellen an, bleiben aber begrenzt wirksam, wenn sie nicht durch ergänzende strukturelle Maßnahmen flankiert werden. Entscheidend ist, dass finanzielle Anreize, institutionelle Infrastruktur und arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen aufeinander abgestimmt sind. Erst so kann Familienpolitik dazu beitragen, im Sinne des Social Investment die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen, durch die bessere Eingliederung gut ausgebildeter Mütter in den Arbeitsmarkt die Produktivität zu steigern und gleichzeitig eine gerechtere Verteilung der Care-Arbeit erreichen.

4.3 Buffer Policies: Die Wachstumsperspektive auf das deutsche Arbeitslosengeld

4.3.1 Einordnung von Buffer-Policies

Buffer-Policies werden im deutschen Diskurs oft irreführend auf das reine Ausgabenniveau reduziert und als Luxus dargestellt, den der Staat sich in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht leisten kann. Wie zuvor beschrieben erfüllen sie aber eine zentrale investive Funktion, auch wenn die konkrete Ausgestaltung essenziell dafür ist, ob durch Buffer-Policies Wachstum gefördert oder eingeschränkt wird.

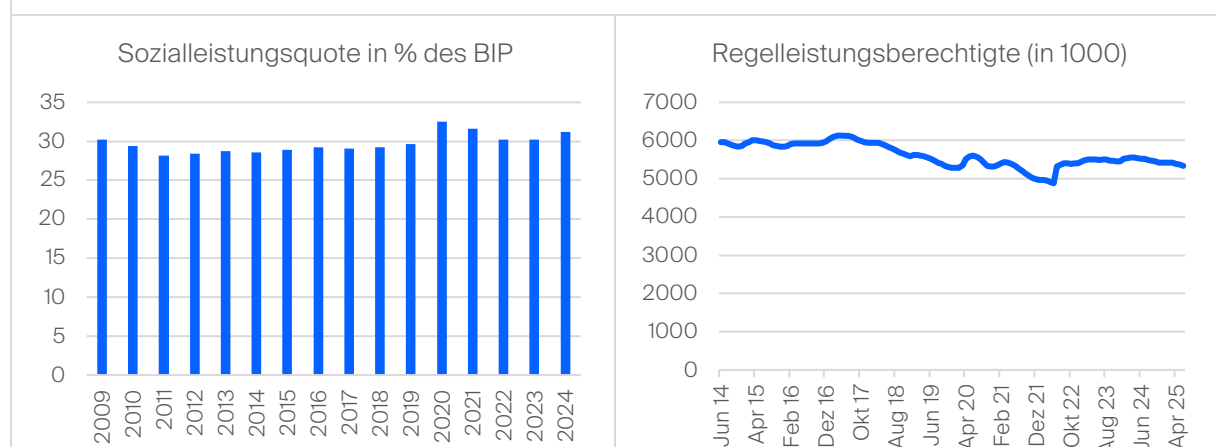
Ein aktuelles Beispiel für einen irreführenden politischen Diskurs mit Blick auf Buffer-Policies ist die Abschaffung des Bürgergelds und Einführung der sogenannten Grundsicherung. Friedrich Merz versprach sich von dieser Reform zunächst Einsparungen in zweistelliger Milliardenhöhe (Gillmann 2025), korrigierte diese Zahl dann nach Amtsantritt auf fünf Milliarden Euro, also etwa 10 % dessen, was der Staat für das Bürgergeld ausgibt (Bootsmann et al. 2025). Mit der Veröffentlichung des Gesetzentwurfs wurde klar, dass die tatsächlichen Einsparungen weit darunter liegen und nur für die Jahre 2026 und 2027 überhaupt mit Mehreinnahmen für den Staat gerechnet werden (Tagesschau 2025b). Die Mehreinnahmen bauen dabei auf der Annahme auf, dass mit der Abschaffung des Bürgergelds Anreize dafür geschaffen werden, dass arbeitslose Menschen eine

Arbeit aufnehmen. Grundsätzlich ist die Herangehensweise, sozialpolitische Reformen dahingehend zu prüfen, inwiefern sie die Beschäftigung steigern, vollständig mit der Logik des Social Investment vereinbar. Aus der genauen Analyse der Probleme des Bürgergelds und der Ausgestaltung der Reform ergibt sich dennoch, dass sie, gemessen an den Anforderungen des Social Investment, ein wirtschafts- und sozialpolitischer Fehler ist.

4.3.2 Die Bürgergeldreform und warum sie an den Problemen des Arbeitsmarkts vorbeiläuft

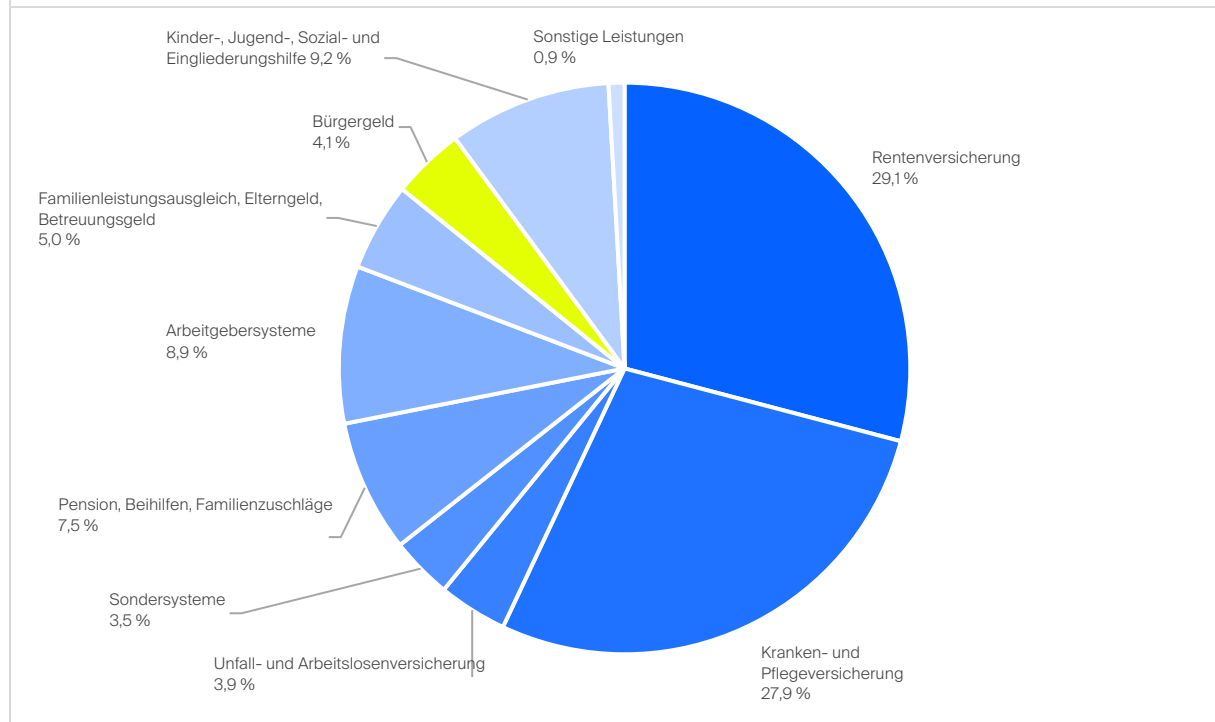
Das wichtigste Argument der Verfechter:innen der neuen Grundsicherung ist, dass das Bürgergeld durch Höhe und Bezugskonditionen Fehlanreize schuf und so Menschen von einem Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt abhielt. Friedrich Merz sprach davon, dass Menschen „sich in einem System einrichten, das – vermeintlich oder tatsächlich – ohne Arbeit attraktiver ist als mit Arbeit“ (Tageschau 2025a). Mit dieser Argumentation ging die Idee einher, dass Deutschland insgesamt deutlich zu viel Geld für Sozialleistungen ausbebe. Betrachtet man jedoch die Sozialleistungsquote, also die Summe der Ausgaben für alle sozialpolitischen Maßnahmen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung, so lag diese 2024 bei 31,2 % des BIP, was einen nur leichten Anstieg seit den letzten 15 Jahren ausmacht (siehe Abbildung 34). Damit liegt Deutschland im Vergleich zu anderen Industrienationen zwar leicht über dem Durchschnitt, aber hinter Ländern wie Österreich, Frankreich oder, wenn man Steuererleichterungen und vorgeschriebene private Zusatzleistungen hinzuzählt, den USA (OECD 2024b). Der Anteil des Bürgergelds an den Sozialausgaben machte zuletzt 4,1 % bzw. 58 Milliarden Euro aus (siehe Abbildung 35). Dieser Wert ist seit 2010 von 5,8 % gesunken (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2025). Ebenso ist die Zahl der Bürgergeldempfänger:innen seit etwa zehn Jahren rückläufig, einzig unterbrochen von einem Anstieg im Jahr 2022, der sich auf die Eingliederung ukrainischer Geflüchteter und nicht auf Fehlanreize im Bürgergeldsystem zurückführen lässt (siehe Abbildung 34).

Abbildung 34: Anteil einzelner Sozialleistung am Sozialleistungsbudget, 2024



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des BMAS (2025) und der Bundesagentur für Arbeit (2025e)

Abbildung 35: Anteil einzelner Sozialleistung am Sozialleistungsbudget, 2024



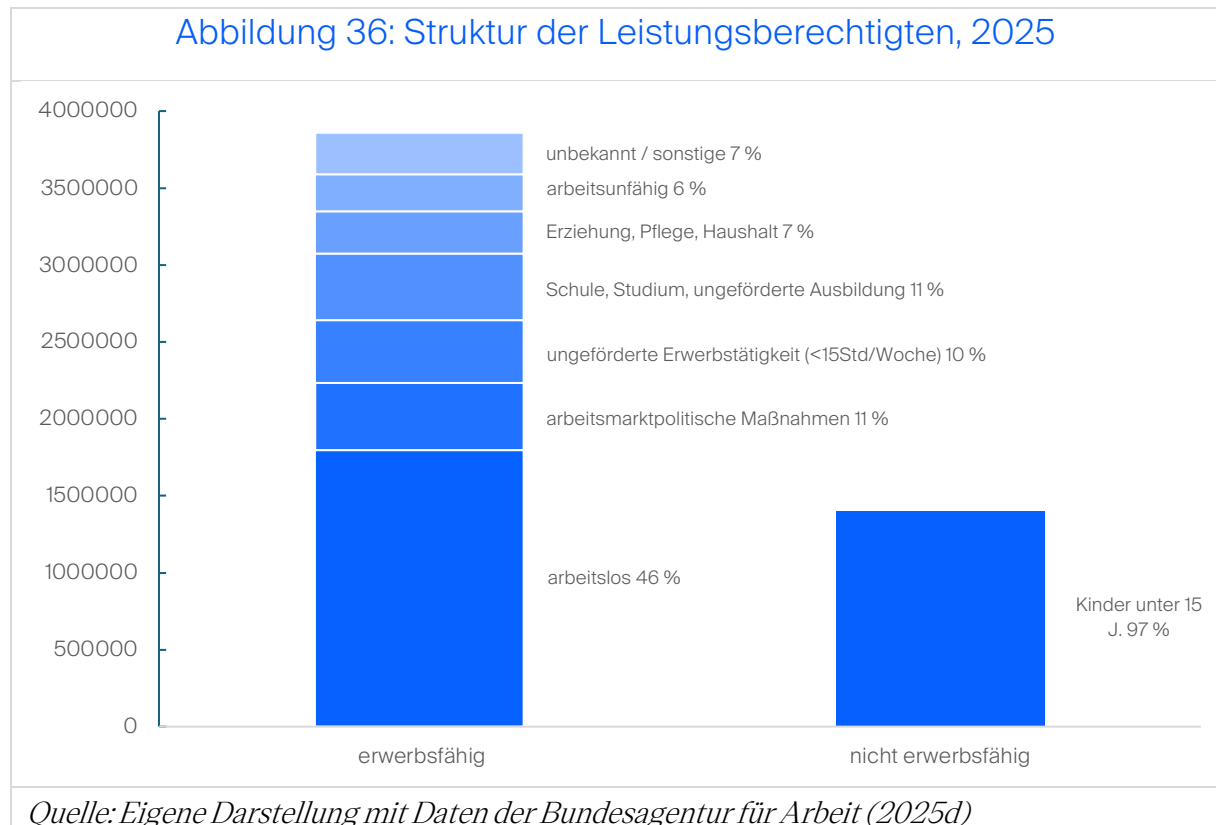
Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des BMAS (2025)

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

Um zu bewerten, inwiefern sich diese Zahlen durch eine effektivere Eingliederung der Bürgergeldempfänger:innen in den Arbeitsmarkt senken lassen, überprüfen wir das Argument der Fehlanreize. Im Oktober 2025 gab es etwa 5,2 Millionen Regelleistungsberechtigte (siehe Abbildung 36). Diese lassen sich zunächst in erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Personen unterteilen. Etwa 1,4 Millionen Menschen zählen zur zweiten Gruppe, wobei es sich in rund 97 % der Fälle um Kinder unter 15 Jahren handelt. Von den verbleibenden rund 3,8 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gelten 54 % nicht als arbeitslos. Ein erheblicher Teil dieser Gruppe steht dem Arbeitsmarkt aus unterschiedlichen Gründen aktuell nicht zur Verfügung. Dazu zählen etwa 700.000 Personen, die kleine Kinder betreuen, Angehörige pflegen oder sich in Ausbildung, Schule oder Studium befinden. Weitere rund 430.000 Menschen nehmen bereits an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil, während etwa 410.000 einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen. Tatsächlich arbeitslos sind etwa 1,8 Millionen Menschen, von denen rund zwei Drittel keinen Berufsabschluss besitzen (Bundesagentur für Arbeit 2025c).

Die häufig hervorgehobene Gruppe der sogenannten Totalverweigerer:innen fällt demgegenüber zahlenmäßig deutlich geringer aus, ist aber schwer exakt abzugrenzen. Im Jahr 2025 wurden im Durchschnitt bei etwa 33.000 Leistungsberechtigten Leistungsminderungen verhängt, beispielsweise aufgrund nicht wahrgenommener Termine im Jobcenter (Bundesagentur für Arbeit 2025f). Diese Zahl erlaubt jedoch nur eingeschränkte Rückschlüsse auf die tatsächliche Kooperationsbereitschaft der Betroffenen. Zum einen umfasst sie auch Personen, die nicht grundsätzlich jede

Mitwirkung verweigern. Zum anderen werden Sanktionen in bestimmten Fällen bewusst nicht ausgesprochen, etwa wenn dadurch auch andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, insbesondere Kinder, betroffen wären (Bähr et al. 2019). Die genannte Zahl ist daher sowohl nach oben als auch nach unten mit Unsicherheiten behaftet.



Aus diesen Befunden lässt sich ableiten, dass eine stärkere Fokussierung auf Sanktionen als zentrales Instrument der Bürgergeldreform das Ziel einer signifikanten Aktivierung von arbeitslosen Menschen kaum erreichen kann. Die Gruppe derjenigen, die sich einer Arbeitsaufnahme oder Teilnahme an Maßnahmen systematisch entziehen, ist vergleichsweise klein, sodass auch das potenzielle Einsparvolumen entsprechend begrenzt bleibt. Die politische Zielmarke, Einsparungen von rund fünf Milliarden Euro zu erzielen, würde nach Aussage von Friedrich Merz voraussetzen, dass etwa 500.000 Menschen zusätzlich in Beschäftigung übergehen. Diese Größenordnung liegt deutlich über der Zahl derjenigen, deren Verhalten sich durch strengere Sanktionen tatsächlich verändern ließe. Gleichzeitig zeigt die Entwicklung seit Einführung des Bürgergelds, dass die Lockerung von Sanktionen nicht zu einem Anstieg der Zugänge in den Leistungsbezug geführt hat, sondern im Gegenteil die Übergänge aus Beschäftigung in das System – bereinigt um Geflüchtete aus der Ukraine – zurückgegangen sind (siehe Abbildung 34). Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme wenig plausibel, dass sich durch eine Verschärfung der Sanktionen umgekehrt ein substanzieller Anstieg der Übergänge in Beschäftigung erreichen lässt. Hinzu kommt, dass empirische Analysen zeigen, dass Erwerbstätigkeit in Deutschland grundsätzlich mit einem höheren Nettoeinkommen verbunden ist als der Bezug von Sozialleistungen (Blömer et al. 2024).

Auch die Wirkungen von Sanktionen auf die Arbeitsmarktintegration sind differenziert zu betrachten. Kurzfristig lassen sich zwar leichte positive Effekte auf die Beschäftigungs-

wahrscheinlichkeit beobachten, diese kehren sich jedoch nach einigen Jahren um, sodass sanktionierte Personen langfristig sogar seltener in Beschäftigung sind als vergleichbare nicht sanktionierte Personen (Wolf 2024b). Zudem zeigt sich, dass Sanktionen häufiger zu einer Aufnahme von Tätigkeiten mit geringerer Qualifikation und niedrigeren Einkommen führen. Positive Effekte werden hingegen vor allem für moderat ausgestaltete und konsistent angewandte Sanktionsregime festgestellt (Wolf 2024a). Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Verschärfung von Sanktionen, insbesondere ohne gleichzeitige Verbesserung von Vermittlungs- und Qualifizierungsangeboten, wenig geeignet, nachhaltige Beschäftigungseffekte zu erzielen.

4.3.3 Alternative Handlungsempfehlungen: Anreizverbesserungen im Leistungsbezug, Entbürokratisierung, Entgeltsicherung und Verknüpfung mit Stock-Policies

Tatsächlich gibt es Elemente im System der deutschen Arbeitslosenversicherung, die Fehlanreize produzieren und deren Reform lohnenswert in Bezug auf eine gesteigerte Beschäftigung wäre. Ein zentraler Ansatzpunkt für Reformen liegt also weniger im Bereich der Sanktionen als in der besseren Ausgestaltung der finanziellen Anreize zur Ausweitung von Erwerbstätigkeit. In diesem Zusammenhang spielen die sogenannten Transferentzugsraten eine entscheidende Rolle (Ortmann et al. 2025). Sie geben an, in welchem Umfang zusätzlich erzielt Einkommen auf bestehende Transferansprüche angerechnet wird. Im Extremfall würde eine Transferentzugsrate von 100 % bedeuten, dass jeder zusätzlich verdiente Euro vollständig mit den Leistungen verrechnet wird und sich das verfügbare Einkommen nicht erhöht. In einer solchen Situation entfällt der wirtschaftliche Anreiz, die eigene Arbeitszeit auszuweiten.

In der Praxis variieren diese Effekte je nach Haushaltskonstellation erheblich, da unterschiedliche Leistungen wie Wohngeld oder Kindergrundsicherung berücksichtigt werden. Besonders problematisch sind Konstellationen, in denen mehrere Leistungen gleichzeitig bei einem steigenden Einkommen reduziert werden. Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zeigen, dass dies beispielsweise bei Ehepaaren mit zwei Kindern und einem Bruttohaushaltseinkommen zwischen etwa 2.700 und 4.700 Euro monatlich der Fall ist. Für diese Haushaltskonstellation und in diesem Einkommenskorridor führt eine zusätzliche Erwerbstätigkeit aufgrund des mehrfachen Transferentzugs zu verschwindend geringen Einkommenszuwächsen (Peichl et al. 2023, 61). Auch die im Zuge der Sozialstaatskommission empfohlene Anpassung der Transferentzugsraten (Kommission zur Sozialstaatsreform 2026, 20–21), etwa durch ein langsames Abschmelzen der Leistungen bei Ausweitung des Erwerbsumfanges, würde zusätzliche Beschäftigungseffekte erzielen, ohne den Staatshaushalt wesentlich stärker zu belasten. Zudem wird an diesem Beispiel deutlich, dass die tatsächlich bestehenden Fehlanreize vor allem Haushalte betreffen, die bereits erwerbstätig sind, aber geringe Einkommen beziehen und nicht primär die Gruppe der vollständig Nichterwerbstätigen, auf die sich die Reform des Bürgergeldes und die damit verbundene Diskussion um Fehlanreize konzentrierte.

In der politischen Diskussion blieb dieser Zusammenhang weitgehend unberücksichtigt. Dabei ließen sich durch strukturelle Reformen der Transferarchitektur sowohl Arbeitsanreize verbessern als auch Effizienzgewinne erzielen. Ein wichtiger Hebel besteht in der Reduktion der Komplexität

des bestehenden Systems. Nach Berechnungen des ifo Instituts existierten im Jahr 2025 auf Bundesebene insgesamt 502 unterschiedliche sozialpolitische Leistungen (Blömer, Fischer, et al. 2025). Gleichzeitig sind die administrativen Kosten erheblich: Allein im Bürgergeld belaufen sie sich auf rund sechs Milliarden Euro. Auf Ebene der Bedarfsgemeinschaften entsprach dies einem Anstieg der jährlichen Verwaltungskosten von 1.229 Euro im Jahr 2010 auf 2.175 Euro, also um mehr als 75 % (Deutscher Bundestag 2024). Eine stärkere Bündelung von Leistungen könnte hier zu deutlichen Vereinfachungen führen. Darüber hinaus hätte die geplante Zusammenlegung zentraler Instrumente wie Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschläge auch direkte Effekte auf die Arbeitsanreize, da das gleichzeitige Abschmelzen mehrerer Leistungen mit steigendem Einkommen, wie oben beschrieben, reduziert würde. In der Folge würden Transferentzugsraten sinken und zusätzliche Erwerbstätigkeit finanziell attraktiver werden (Blömer, Eser, et al. 2025).

Einer ähnlichen Logik der Ausrichtung von Buffer-Policies am Ziel der Steigerung von Arbeitsanreizen folgt das Konzept der Entgeltsicherung („*Wage Insurance*“). Anders als bei der klassischen Arbeitslosenversicherung ersetzt die Entgeltsicherung nicht primär den vollständigen Einkommensausfall während der Arbeitslosigkeit, sondern kompensiert zeitlich befristet Einkommensverluste bei der Aufnahme schlechter entlohnter Beschäftigung nach dem Arbeitsplatzverlust. Dies ist besonders dann vielversprechend, wenn es aufgrund exogener Schocks zu Umstrukturierungen auf dem Arbeitsmarkt kommt, bei denen vergleichsweise viele Arbeitnehmer:innen nicht nur ihren Job verlieren, sondern dieses Jobprofil beispielsweise aufgrund des Obsoletwerdens bestimmter Fähigkeiten in höherer Zahl aufhört zu existieren. Solche Umstrukturierungen sind in den nächsten Jahren aufgrund des technologischen Wandels verstärkt zu erwarten. Die theoretische Logik des Instruments besteht darin, die Aufnahme neuer Beschäftigung nach Arbeitsplatzverlust auch dann attraktiv zu machen, wenn der unmittelbare Wiedereinstieg zunächst mit Lohn-einbußen verbunden ist. Dadurch sollen lange Suchphasen und ein dauerhaftes Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt vermieden werden.

In den USA wurde ein solches Instrument im Rahmen des *Reemployment Trade Adjustment Assistance Program* (RTAA) von der Obama-Regierung eingeführt. Anspruchsberechtigt waren Beschäftigte, die ihren Arbeitsplatz infolge internationaler Handelskonkurrenz verloren hatten und bei Wiederbeschäftigung mindestens 50 Jahre alt waren. Das Programm gewährte zeitlich befristete Zuschüsse in Höhe von bis zu 50 % der Lohndifferenz zwischen vorheriger und neuer Beschäftigung über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren. Die maximale Gesamtförderung lag zunächst bei 12.000 US-Dollar und später bei 10.000 US-Dollar. Zugleich galten Einkommensobergrenzen für die neue Beschäftigung von zunächst 55.000 und später 50.000 US-Dollar jährlich. Zwischen 2009 und 2021 nutzten mehr als 30.000 Beschäftigte das Programm, obwohl dieses regional begrenzt war, wobei die durchschnittliche Fördersumme pro Person etwa 5.600 US-Dollar betrug.

Empirische Studien deuten darauf hin, dass die Entgeltsicherung substanzielle positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte erzeugen kann. Auf Basis administrativer Beschäftigungsdaten zeigen Hyman, Kovak und Leive (2024), dass die Entgeltsicherung die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit innerhalb der ersten zwei Jahre nach Arbeitsplatzverlust um 8-17 % erhöhte. Gleichzeitig stiegen die kumulierten Erwerbseinkommen langfristig deutlich an, obwohl Menschen zunächst eine schlechter bezahlte Arbeit annahmen. Die positiven Effekte resultierten

insbesondere daraus, dass die Entgeltsicherung über den Anreiz zur Wiederaufnahme einer solchen Arbeit die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzte und Beschäftigte schneller wieder in stabile Beschäftigung brachte. Bemerkenswert ist zudem, dass die Autoren keine Evidenz für dauerhaft niedrigere Löhne oder eine systematische Verdrängung in schlechtere Beschäftigung finden. Vielmehr scheint das Instrument Beschäftigten zu ermöglichen, Übergänge in neue Beschäftigung schneller zu vollziehen und von dort aus erneut beruflich aufzusteigen. Darüber hinaus kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass das Programm fiskalisch hochgradig kosteneffizient war. Die zusätzlichen Steuereinnahmen aus höherer Beschäftigung sowie die geringeren Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung kompensierten die Kosten des Programms vollständig, sodass die Nettokosten für den Staat nach den Berechnungen der Autoren sogar negativ ausfielen. Die Autoren argumentieren daher, dass Entgeltsicherung insbesondere im Kontext technologischen Wandels, zunehmender Automatisierung und sektoraler Transformationen ein relevantes Instrument moderner Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik darstellen könnte (siehe auch Autor et al. 2022a).

In Deutschland existierte mit der sogenannten Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer:innen bereits ein Instrument, das konzeptionelle Parallelen zur „*wage insurance*“ im Rahmen der RTAA aufwies. Sie wurde 2003 im Zuge der Hartz-Reformen eingeführt und richtete sich an Arbeitslose ab 50 Jahren im Rechtskreis des SGB III, die noch über einen Restanspruch auf Arbeitslosengeld I von mindestens 120 Tagen verfügten. Zielgruppe waren insbesondere ältere Beschäftigte mit vergleichsweise hohen vorherigen Einkommen, deren Anspruchslöhne nach Arbeitsplatzverlust über den am Markt erzielbaren Löhnen lagen. Die Förderung erfolgte bei Aufnahme einer geringer entlohnten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und kompensierte im ersten Jahr 50 % und im zweiten Jahr 30 % der Nettoentgeltdifferenz zur vorherigen Beschäftigung. Zusätzlich wurden die Rentenversicherungsbeiträge aufgestockt, um langfristige Nachteile bei den Rentenansprüchen zu begrenzen. Die theoretische Grundidee entsprach dabei explizit der Logik der „*wage insurance*“: Durch die teilweise Kompensation von Einkommensverlusten sollten Reservationslöhne gesenkt, Beschäftigungsübergänge beschleunigt und Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden. Gleichzeitig verdeutlichen die Erfahrungen mit der Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer:innen auch die institutionellen Herausforderungen solcher Instrumente. Die Inanspruchnahme blieb mit meist unter 12.000 Förderfällen pro Jahr vergleichsweise gering, was in der Literatur insbesondere auf geringe Bekanntheit, bürokratische Komplexität und die enge Zielgruppendefinition zurückgeführt wird. Obwohl die Entgeltsicherung ein arbeitsmarktpolitisch relevantes Problem adressierte, das von anderen sozialpolitischen Instrumenten nur unzureichend erfasst wurde (Dietz et al. 2011), lief das Programm 2011 ersatzlos aus.

Im Rahmen der zu erwartenden technologie-induzierten Arbeitsmarktverschiebungen ist eine Diskussion um eine Wiedereinführung einer Entgeltsicherung lohnenswert. Sie wäre dabei als Zusatz zu bestehenden Arbeitslosen- oder Grundsicherungssystemen zu verstehen, um gezielt Einkommensverluste infolge beruflicher Übergänge abzusichern und damit längere Phasen der Arbeitslosigkeit und des Leistungsbezugs zu verhindern. Denkbar wäre etwa eine zeitlich begrenzte Lohnversicherung für Beschäftigte, die nach Arbeitsplatzverlust in neue Tätigkeiten mit zunächst geringerem Einkommen wechseln, insbesondere in Transformationsbranchen oder im Zuge technologischen Wandels. Um Fehlanreize zu vermeiden, müsste ein solches Instrument klar befristet sein und so ausgestaltet werden, dass Erwerbsarbeit gegenüber passivem Leistungsbezug stets

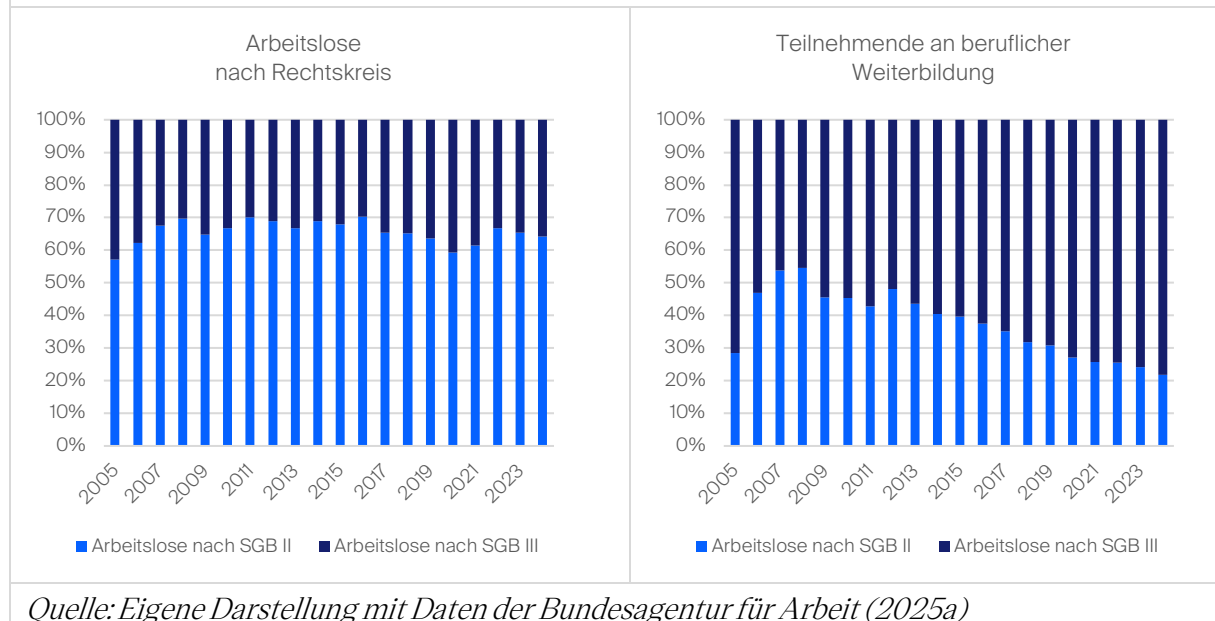
finanziell attraktiver bleibt. Gleichzeitig müsste die Entgeltsicherung im Sinne des Social Investment mit Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen kombiniert werden, um langfristige berufliche Aufstiegsperspektiven zu stärken und zu vermeiden, dass die Entgeltsicherung zu einer Pipeline für schlechter bezahlte Beschäftigungsverhältnisse wird. Gerade im Kontext zunehmender Transformationsanforderungen könnte ein solches Instrument dazu beitragen, Beschäftigungsübergänge zu erleichtern, ohne die Risiken strukturellen Wandels vollständig auf die Menschen zu verlagern³.

Zuletzt ist neben der Verbesserung von Arbeitsanreizen durch chirurgische Eingriffe innerhalb des bestehenden Transfersystems oder der Einführung zusätzlicher Instrumente wie der Entgeltsicherung eine bessere Verknüpfung mit anderen Social Investment-Teilbereichen erfolgversprechend, was wiederum die Wichtigkeit der Abstimmung des Sozialinvestitionsstaates als Ganzes unterstreicht. Betrachtet man die verschiedenen Gruppen von Leistungsbezieher:innen (siehe Abbildung 36), wird deutlich, dass unter jenen, 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, sind. Die Aktivierung dieser Menschen für den Arbeitsmarkt gelingt nicht durch Sanktionierung, sie kann aber durch ein besseres Angebot von Kinderbetreuung und Pflege erfolgen. Dies ist ein klassisches Beispiel für das beschäftigungssteigernde Potenzial einer sinnvollen Verknüpfung von Buffer- und Flow-Policies.

Analog dazu lassen sich Buffer-Policies wie das Arbeitslosengeld auch mit Stock-Policies verbinden, um eine Steigerung der Beschäftigung zu erreichen. Das wird besonders anhand der hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen ohne Berufsabschluss deutlich. Auch hier ist eine härtere Sanktionierung weniger erfolgversprechend als die Vermittlung von Weiterbildungsmaßnahmen. Gerade in diesem Bereich gibt es jedoch eklatante Missstände: Unter Teilnehmer:innen an der beruflichen Weiterbildung lag der Anteil von Bürgergeldbezieher:innen 2024 bei 22 %. Dieser Wert liegt deutlich unter dem proportionalen Anteil von Bürgergeldbezieher:innen an arbeitslosen Menschen, welcher im gleichen Jahr bei etwa 64 % lag. Zudem ist der Anteil der Bürgergeldbezieher:innen an der beruflichen Weiterbildung seit 2007 um über die Hälfte gesunken (siehe Abbildung 37). Diese Zahlen unterstreichen, dass Social Investment seinen vollen Effekt nur entfalten kann, wenn die einzelnen Teilbereiche von Stock-, Flow- und Buffer-Policies gut aufeinander abgestimmt sind.

³ Siehe auch Akkilic (2022) für eine vergleichende Analyse von *Trade Adjustment Assistance*-Programmen in den USA und Transfergesellschaften in Deutschland.

Abbildung 37: Arbeitslose und Weiterbildung nach Rechtskreis, 2005-2024



5. Diskussion und Schlussfolgerung

Die zentrale These dieses Berichts lautet, dass Deutschland einen neuen sozialpolitischen Rahmen braucht und dass Social Investment einen solchen Rahmen bereitstellen kann. Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass diese These sowohl aus der politökonomischen Ausgangslage des Landes als auch aus der Logik moderner Sozialpolitik folgt. Deutschland steht vor einem strukturellen Wachstumsproblem, tiefgreifenden Disruptionen auf dem Arbeitsmarkt mit weitreichenden Folgen des technologischen Wandels und einem demografischen Umbruch, der die Finanzierungsbasis des Sozialstaats zunehmend unter Druck setzt. Gleichzeitig verfügt das Land über erhebliche ungenutzte Potenziale: zu geringe Weiterbildungsbeteiligung in einer Phase rapiden technologischen Wandels, eine weiterhin starke geschlechtsspezifische Ungleichverteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit sowie ein Transfersystem, das an zentralen Stellen Fehlanreize und hohe Bürokratiekosten erzeugt, ohne die Integration in den Arbeitsmarkt ausreichend mit Qualifizierung und Übergangsunterstützung zu verzahnen. Hieraus ergibt sich, dass der deutsche Sozialstaat weder durch bloßes Festhalten am Status quo noch durch pauschale Kürzungen zukunftsfähig gemacht werden kann. Er muss so reformiert werden, dass er stärker zur Entwicklung, Nutzung und Absicherung von Humankapital beiträgt. Deutschland muss in einen Sozialinvestitionsstaat verwandelt werden.

Social Investment als zentrales Konzept für den zukunftsfähigen deutschen Sozialstaat erfüllt in dieser Logik nicht nur eine kompensatorische Funktion, indem Einkommen abgesichert und Ungleichheit reduziert werden. Folgt er der Social Investment-Logik, kann der Sozialstaat auch produktive Funktionen erfüllen, wenn seine Institutionen darauf ausgerichtet sind, Menschen über den gesamten Lebensverlauf hinweg zu befähigen, Übergänge zu erleichtern und soziale Risiken frühzeitig zu adressieren. In dieser Logik wird Sozialpolitik nicht auf die Gegenüberstellung von

Umverteilung auf der einen und Wirtschaftswachstum auf der anderen Seite reduziert. Social Investment leistet beides und erzeugt ein symbiotisches Verhältnis aus diesen beiden scheinbaren Gegensätzen. Frühkindliche Bildung, gute Schulen, lebenslanges Lernen, verlässliche Kinderbetreuung, großzügige soziale Absicherung, aktive Arbeitsmarktpolitik und aktives Altern sind in dieser Perspektive Teile einer kohärenten Architektur integrativer Maßnahmen. Wenn sie gut aufeinander abgestimmt sind, fördern sie individuelle Teilhabe, erhöhen die Erwerbsbeteiligung, verbessern die Qualität von Beschäftigung und steigern gesamtwirtschaftlich die Produktivität. Der Sozialstaat wird damit in der Betrachtung vom reinen Kostenfaktor zum Wachstumsmotor.

In der momentanen Debatte um notwendige sozialpolitische Reformen in Deutschland, findet diese Sichtweise kaum Betrachtung. Noch immer wird der Sozialstaat vor allem als Luxus gesehen, den sich eine reiche Gesellschaft unter Berufung auf normative Imperative wie der sozialen Solidarität zwar leisten sollte, der aber nicht als produktiver Faktor gesehen wird. Die von der Bundesregierung einberufene Kommission zur Sozialstaatsreform legte zu Beginn dieses Jahres eine Reihe an Empfehlungen vor, die dieser Logik folgend hauptsächlich die Effizienzsteigerung des Sozialstaates zum Ziel haben (Kommission zur Sozialstaatsreform 2026). Einige dieser Empfehlungen sind auch im Rahmen des Social Investment durchaus begrüßenswert und unabhängig von dieser Logik muss ein Sozialstaat in jedem Fall modernen Anforderungen gerecht werden. Darunter fallen die Bereiche Neusystematisierung von Sozialleistungen (beispielsweise die sinnhafte Zusammenlegung verschiedener Leistungen), Rechtsvereinfachung (vor allem zur besseren Zugänglichkeit von Leistungen wie beispielsweise durch die Auszahlung von Kindergeld ohne vorherige Antragsstellung), sowie Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung. Dennoch ist im Bericht der Sozialstaatskommission keine kohärente Strategie für die Verknüpfung von Sozialpolitik und einer Steigerung der Wirtschaftsleistung zu erkennen, auch wenn an einigen Stellen implizit das Argument angeführt wird, dass der Sozialstaat über die Steigerung der Beschäftigung zu entlasten sei. Dies gilt vor allem für den Bereich der Verbesserung von Arbeitsanreizen. Während die Sozialstaatskommission insgesamt Lösungen für eine Neugestaltung des Sozialstaats hauptsächlich im Detail sucht, skizziert der hier vorliegende Bericht eine breitere Strategie der Neuausrichtung der Sozialpolitik an den Prinzipien des Social Investment, aus denen sich im nächsten Schritt wiederum konkrete Handlungsempfehlungen ableiten lassen. Beide Berichte sind also komplementär und auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt.

Konkret umreißt dieser Bericht zum Zwecke der Steigerung der Wirtschaftsleistung bei zugleich zu fördernder sozialer Gerechtigkeit folgende sozialpolitische Handlungsbereiche: Im Bereich der Stock-Policies hat der Bericht gezeigt, dass Deutschland in der Anfangsbildung noch auf einer vergleichsweise soliden Grundlage aufbauen kann, im Bereich des lebenslangen Lernens jedoch deutliche Defizite aufweist. Gerade angesichts technologischer Umbrüche ist dies problematisch. Ein Arbeitsmarkt, in dem sich Tätigkeiten schnell verändern und bestehende Qualifikationen rasch entwertet werden können, braucht institutionalisierte Möglichkeiten der beruflichen Neu- und Weiterqualifizierung. Die Nationale Weiterbildungsstrategie ist hierfür ein wichtiger Ansatzpunkt, reicht in ihrer bisherigen Form aber nicht aus. Deutschland braucht ein stärker koordiniertes, dauerhaft institutionalisiertes und inhaltlich klarer ausgerichtetes System des lebenslangen Lernens, das kontinuierliche Weiterbildung als festen Bestandteil moderner Erwerbsverläufe

behandelt. Ohne eine solche Strategie wird das Land weder die Verdrängungseffekte des technologischen Wandels sozial abfedern noch dessen produktive Potenziale voll nutzen können.

Im Bereich der Flow-Policies steht vor allem die Familienpolitik im Zentrum. Die Reformen seit den 2000er Jahren, insbesondere das Elterngeld und der Ausbau der Kinderbetreuung, haben wichtige Fortschritte ermöglicht. Sie haben jedoch verschiedene strukturelle Probleme nicht aufgelöst. Die Beschäftigung von Müttern ist gestiegen, aber weiterhin arbeitet ein sehr großer Teil von ihnen in Teilzeit. Die Verteilung von Care-Arbeit zwischen Frauen und Männern bleibt stark asymmetrisch. Damit verliert Deutschland in erheblichem Umfang produktive Arbeitskraft gut qualifizierter Frauen. Nicht übertragbare Väteransprüche, bessere Betreuungsinfrastruktur, längere und verlässlichere Öffnungszeiten von Kindertagesstätten, flexiblere Angebote sowie bessere Arbeitsbedingungen im Betreuungssektor wären wichtige Reformen im Sinne von Flow-Policies in der Social Investment-Logik. Sie würden die Erwerbsbeteiligung erhöhen, Humankapital besser nutzbar machen und damit direkt zur Lösung des deutschen Fachkräftemangels beitragen.

Auch bei den Buffer-Policies spricht vieles für eine Neuorientierung. Die Analyse der Bürgergeldreform zeigt, dass die derzeitige politische Debatte Fehlanreize vor allem an der falschen Stelle sucht und zu einseitig auf Kürzungen setzt. Die Zahl jener, die sich systematisch jeder Mitwirkung entziehen, ist relativ klein. Eine weitere Verschärfung von Sanktionen verspricht daher nur geringe Einsparungen und ist zudem mit fragwürdigen arbeitsmarktpolitischen Effekten verbunden. Wesentlich relevanter sind Fehlanreize im bestehenden Transfersystem, die aus hohen Transferentzugsraten, der parallelen Abschmelzung mehrerer Leistungen und einem hohen Bürokratisierungsgrad entstehen. Eine Senkung der Transferentzugsraten, beispielsweise durch die Bündelung von Leistungen, und die Entbürokratisierung des Systems könnten Arbeitsanreize verbessern, Verwaltungskosten reduzieren und die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern. Das Ziel der Sozialstaatskommission, die Transferentzugsraten zu reduzieren, ist also aus Sicht des Social Investment-Ansatzes begrüßenswert. Auch ergänzende Instrumente wie die Entgeltsicherung sind zu diskutieren, um Arbeitsanreize in Zeiten größerer Arbeitsmarktrestrukturierungen zu erhöhen und Beschäftigungsübergänge zu erleichtern. Des Weiteren ist die bessere Verknüpfung von Buffer- mit Stock- und Flow-Policies essenziell. Beschäftigungssteigerungen sind dabei zu erreichen, indem bessere Pflege- und Kinderbetreuungsangebote geschaffen sowie Weiterbildungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose verbessert werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass öffentliche und politische Diskussionen um den deutschen Sozialstaat zu sehr auf die Höhe der Ausgaben fokussiert sind. Anstatt auf Ausgabenkürzungen und Verschärfungen von Sanktionierungen zu setzen, benötigt Deutschland eine Rekalibrierung der Sozialpolitik entlang der Prinzipien des Social Investment. Gute Sozialpolitik ist in diesem Verständnis diejenige, die Humankapital aufbaut, schützt und erweitert, Übergänge in wichtigen Lebensphasen erleichtert und Menschen ökonomisch so absichert, dass sie ihr Potenzial tatsächlich entfalten können, was den gezielten Abbau sozialer Benachteiligungen einschließt. Für jedes Reformvorhaben ergibt sich daraus ein Benchmarking: Trägt die Maßnahme dazu bei, Beschäftigung oder Produktivität zu steigern? Hilft sie, soziale Benachteiligungen abzubauen? Und ist sie so gestaltet, dass sie im Zusammenspiel mit anderen Politiken ihre Wirkung verstärken kann, statt diese zu untergraben? Auf dieser Grundlage lassen sich konkrete Reformen erarbeiten. Des Weiteren

muss bei Reformanstrengungen Sozialpolitik als Ganzes gedacht werden: Social Investment entfaltet seinen Multiplikator nur, wenn alle drei Teilbereiche gut aufeinander abgestimmt sind. Plant eine Regierung also eine Reform in einem Teilbereich der Sozialpolitik, ist auch der Sekundäreffekt zu betrachten. Beispielsweise wirken sich Kürzungen bei Buffer-Policies nicht nur auf die soziale Absicherung aus, sondern beeinflussen auch, inwiefern Menschen, die etwa ihren Arbeitsplatz verloren haben, Zeit und Ressourcen in die Weiterentwicklung ihrer Fähigkeiten investieren und die Suche nach einer adäquaten Beschäftigung investieren können. Wird dies von Kürzungen bei Buffer-Policies zum Zwecke von Ausgabenkürzungen eingeschränkt, so kann dies unter Umständen insgesamt zu staatlichen Mehrausgaben führen, da Menschen gezwungen sein könnten, eine weniger gut bezahlte Arbeit aufzunehmen, was dem Staat letztendlich weniger Steuereinnahmen beschert.

Deutschland ist mit der Herausforderung sozialpolitischer Reformen nicht allein. Viele europäische Staaten haben in den vergangenen Jahrzehnten schrittweise Elemente des Social Investment ausgebaut, auch gefördert durch Initiativen auf EU-Ebene (Chłóć-Domińczak et al. 2023). Der Bericht ordnet diese Entwicklung als langsamen, aber transformativen Wandel ein. Gerade im europäischen Vergleich wird sichtbar, dass Deutschland in einigen Bereichen über tragfähige institutionelle Grundlagen verfügt, in anderen aber hinter Ländern zurückbleibt, die Sozialpolitik stärker auf beispielsweise die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Weiterbildung, frühe Förderung und aktives Altern ausgerichtet haben. Dies gilt insbesondere mit Blick auf lebenslanges Lernen und auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Deutschland war in früheren Phasen selbst Teil einer Avantgarde sozialpolitischer Modernisierung, droht heute aber, hinter dynamischere Reformstaaten zurückzufallen.

Gleichzeitig darf die politische Schwierigkeit einer solchen Reformagenda nicht unterschätzt werden. Der öffentliche Diskurs in Deutschland ist in sozialpolitischen Fragen häufig von einer Gegenüberstellung geprägt: Wachstum gegen Verteilung, Aktivierung gegen Absicherung, Familienpolitik gegen Wirtschaftspolitik, Zukunftsinvestitionen gegen fiskalische Solidität. Wir argumentieren in diesem Bericht gegen diese künstlichen Gegenüberstellungen. Politisch wird Social Investment dennoch nur dann mehrheitsfähig sein, wenn es nicht als Projekt für einzelne Gruppen, sondern als Antwort auf ein gesamtgesellschaftliches Problem kommuniziert wird. Die familienpolitischen Reformen der späten 2000er- und frühen 2010er-Jahren sind hierfür ein plakatives Beispiel, wie aus der Kombination des aus Teilen der SPD vorgetragenen Geschlechtergleichstellungsgedankens und der von der BDA geforderten besseren Eingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt eine mächtige Koalition entstand, die wichtige Fortschritte im Sinne des Social Investment erreichte.

Der entscheidende Punkt lautet dabei: Deutschland braucht mehr Wachstum, was, wiederum nur über mehr Beschäftigung und höhere Produktivität zu erreichen ist. Diese Ziele können auf sozial inklusivere Weise erreicht werden, wenn der Sozialstaat stärker auf Befähigung, Übergangsunterstützung und den Abbau struktureller Benachteiligung ausgerichtet wird. Social Investment ist deshalb ein wirtschafts- und sozialpolitisches Angebot, das das Potenzial hat, eine Brücke über politische Lager hinweg zu schlagen, solange die produktive Verbindung von sozialer Integration und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit klar betont wird.

Zuletzt verweisen wir in dem Bericht auch auf eine weitergehende Forschungsagenda. Die Diskussion um den Social Investment-Multiplikator hat gezeigt, dass der ökonomische Nutzen sozialpolitischer Maßnahmen bislang häufig unterschätzt wird, weil Maßnahmen methodisch meist isoliert voneinander analysiert werden. Die Wechselwirkungen zwischen Stock-, Flow- und Buffer-Policies geraten so leicht aus dem Blick. Hier liegt ein essenziell wichtiger Beitrag neuer Forschung in der Messbarkeit der Effekte sozialpolitischer Reformen, wie ihn etwa das am Europäischen Hochschulinstitut entwickelte CATALYST-Projekt und der CTD-Ansatz leisten sollen. Wenn Sozialpolitik tatsächlich als Konfiguration wirkt, dann müssen auch ihre Effekte als Zusammenspiel politischer Maßnahmen besser verstanden und Entscheidungsträger:innen zugänglich gemacht werden.

Insgesamt führt die Analyse zu einem klaren Schluss. Deutschland kann seine gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Herausforderungen nicht lösen, indem es an einem überholten Wachstumsmodell festhält oder Sozialpolitik auf Kürzungen und Aktivierungsdruck reduziert. Notwendig ist ein strategischer Umbau des Sozialstaats, der soziale Absicherung, Befähigung und wirtschaftliche Dynamik systematisch miteinander verbindet. Social Investment bietet hierfür einen kohärenten Rahmen. Es fördert die Chancen einzelner Menschen, stärkt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes und verbessert langfristig die fiskalische Tragfähigkeit des Sozialstaats. In einer alternden Gesellschaft, unter Bedingungen technologischer Disruption und angesichts schwachen Wachstums stellt dies eine sozialpolitische Alternative dar, die bei der Sicherung des Wohlstands und dessen gerechterer Verteilung helfen kann.

Quellen

- Aaronson, Stephanie; Cajner, Tomaz; Falick, Bruce; Galbis-Reig, Felix; Smith, Christopher L. und Wascher, William. 2014. „Labor Force Participation: Recent Developments and Future Prospects“. *Brookings Papers on Economic Activity* Fall 2014. <https://www.brookings.edu/articles/labor-force-participation-recent-developments-and-future-prospects/>.
- Acemoglu, Daron und Restrepo, Pascual. 2017. „Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets“. Working Paper 23285. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w23285>.
- . 2019. „Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor“. *Journal of Economic Perspectives* 33 (2): 3–30. <https://doi.org/10.1257/jep.33.2.3>.
- Acemoglu, Daron und Robinson, James A. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books.
- Afscharian, Dominic; Fischer, Torben; Bänsch, Laura und Herrmann, Sara. 2026. „Fostering children’s opportunities: What Germany can learn from its European peers“. Berlin: Zentrum für neue Sozialpolitik.
- Akkilic, Esmâ. 2022. „Workforce Transition Systems and Job Quality in Times of Occupational Structural Change: the Case of Displaced Manufacturing Workers in 21st Century Germany and the United States.“ Cambridge: University of Cambridge.
- Albig, Von Hanne; Clemens, Marius; Fichtner, Ferdinand; Gebauer, Stefan; Junker, Simon und Kholodilin, Konstantin. 2017. „Wie steigende Einkommensungleichheit das Wirtschaftswachstum in Deutschland beeinflusst“. *DIW Wochenbericht* 10.2017.
- Alvariño, Manuel und Thies, Milan. 2024. „Conviction or Consent? : Tracing the Influence of Coalition Partners on Family Policy under Centre-Right Ministers“. *Government and Opposition*, 1–22. <https://doi.org/10.1017/gov.2024.25>.
- Arntz, M.; Baum, M.; Brüll, E.; Dorau, R.; Hartwig, M.; Lehmer, F.; Matthes, B.; Meyer, S.-C.; Schlenker, O.; Tisch, A. und Wischniewski, S. 2025. „Digitalisierung und Wandel der Beschäftigung (DiWaBe 2.0): Eine Datengrundlage für die Erforschung von Künstlicher Intelligenz und anderer Technologien in der Arbeitswelt“. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA). <https://doi.org/10.21934/BAUA:BERICHT20250225>.
- Arulampalam, Wiji. 2001. „Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages“. *The Economic Journal* 111 (475): 585–606. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00664>.
- Atkinson, Anthony B. 1997. „Bringing Income Distribution in From the Cold“. *The Economic Journal* 107 (441): 297–321. <https://doi.org/10.1111/j.0013-0133.1997.159.x>.
- . 2015. *Inequality: What Can Be Done?* Harvard University Press.
- Autor, David; Chin, Caroline; Salomons, Anna und Seegmiller, Bryan. 2024. „New Frontiers: The Origins and Content of New Work, 1940–2018*“. *The Quarterly Journal of Economics* 139 (3): 1399–1465. <https://doi.org/10.1093/qje/qjae008>.
- Autor, David H. 2015. „Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation“. *Journal of Economic Perspectives* 29 (3): 3–30. <https://doi.org/10.1257/jep.29.3.3>.

- Autor, David H und Dorn, David. 2013. „The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market“. *American Economic Review* 103 (5): 1553–1597. <https://doi.org/10.1257/aer.103.5.1553>.
- Autor, David; Katz, Lawrence und Kearney, Melissa. 2006. „The Polarization of the U.S. Labor Market“. *American Economic Review* 96 (2): 189–194.
- Autor, David; Levy, Frank und Murnane, Richard. 2003. „The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration“. *The Quarterly Journal of Economics* 118 (4): 1279–1333. <https://doi.org/10.1162/003355303322552801>.
- Autor, David; Mindell, David A. und Reynolds, Elisabeth B. 2022a. *The Work of the Future: Building Better Jobs in an Age of Intelligent Machines*. The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/14109.001.0001>.
- . 2022b. *The Work of the Future: Building Better Jobs in an Age of Intelligent Machines*. Cambridge: The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/14109.001.0001>.
- Babb, Sarah und Buira, Ariel. 2005. „Mission creep, mission push and discretion: the case of IMF conditionality“. In *The IMF and the World Bank at sixty*, herausgegeben von Ariel Buira.
- Baccaro, Lucio und Benassi, Chiara. 2017. „Throwing out the ballast: growth models and the liberalization of German industrial relations“. *Socio-Economic Review* 15 (1): 85–115. <https://doi.org/10.1093/ser/mww036>.
- Baccaro, Lucio und Höpner, Martin. 2022. „The Political-Economic Foundations of Export-Led Growth: An Analysis of the German Case.“ In *Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation*, herausgegeben von Lucio Baccaro, Mark Blyth, und Jonas Pontusson, 238–267. Oxford: Oxford University Press.
- Baccaro, Lucio und Pontusson, Jonas. 2016. „Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective“. *Politics & Society* 44 (2): 175–207. <https://doi.org/10.1177/0032329216638053>.
- Bagadirov, Azizjon; Hemerijck, Anton und Puertas Roig, Pablo. 2025. „Stepping-Stone Solidarity: The Normative Foundation of the Social Investment Welfare State“. *Acta Sociologica* 68 (4): 476–492. <https://doi.org/10.1177/00016993251319682>.
- 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.
- Bakker, Vincent und Vliet, Olaf Van. 2022. „Social Investment, Employment and Policy and Institutional Complementarities: A Comparative Analysis across 26 OECD Countries“. *Journal of Social Policy* 51 (4): 728–750. <https://doi.org/10.1017/S0047279421000386>.
- Barr, Nicholas. 2000. „Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices“. *IMF Working Papers* 2000 (139). <https://doi.org/10.5089/9781451856033.001.A001>.
- . 2001. *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press.
- . 2020. *Economics of the welfare state*. 6. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- . 2021. „Pension Design and the Failed Economics of Squirrels“. *LSE Public Policy Review* 2 (1): 1–8. <https://doi.org/https://doi.org/10.31389/lseppr.40>.

- Bauernschuster, Stefan und Schlotter, Martin. 2015. „Public child care and mothers’ labor supply—Evidence from two quasi-experiments“. *Journal of Public Economics* 123 (März):1–16. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.12.013>.
- BDA. 2003. „Stellungnahme der BDA zum Ausbau der Kinderbetreuung in Deutschland.“ Berlin: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- Berg, Andrew und Ostry, Jonathan. 2011. „Inequality and Unsustainable Growth; Two Sides of the Same Coin?“ IMF Staff Discussion Notes 11/08. International Monetary Fund.
- Beveridge, William. 1942. „Social Insurance and Allied Services“. Cm. 6404. London: HMSO.
- . 1944. *Full employment in a free society: a report*. 2nd ed. London: George Allen & Unwin. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1971149384805209499>.
- Blömer, Maximilian; Eser, Eike 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.
- Bonoli, Giuliano. 2007. „Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies“. *Comparative Political Studies* 40 (5): 495–520. <https://doi.org/10.1177/0010414005285755>.
- . 2013. *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199669769.001.0001>.
- . 2020. „Social Investment, Active Labour Market Policies and Migration“. In *The European Social Model under Pressure: Liber Amicorum in Honour of Klaus Armingeon*, herausgegeben von Romana Careja, Patrick Emmenegger, und Nathalie Giger, 193–206. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-27043-8_12.
- 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-7810ffcb-b658-4db6-8486-cd4802e26776>.
- Boughton, James. 2001. *Silent Revolution: The International Monetary Fund, 1979-1989*. International Monetary Fund.
- Bresnahan, Timothy. 2021. „Artificial Intelligence Technologies and Aggregate Growth Prospects“. In *Prospects for Economic Growth in the United States*, herausgegeben von George R. Zodrow und John W. Diamond, 132–170. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108856089.008>.
- Buğra, Ayşe. 2024. *Social Policy in Capitalist History: Perspectives on Poverty, Work and Society*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/monobook/book/9781802209501/9781802209501.xml>.
- 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%3D1100%26DR_Beschqual%3Dinsgesamt%26DR_Personengruppen%3Dinsgesamt%26mapHadSelection%3Dfalse.
- . 2025b. „Beschäftigte - Statistik der Bundesagentur für Arbeit“. Überprüft: 5. Dezember 2025. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Beschaeftigung/Beschaeftigte/Beschaeftigte-Nav.html>.
- . 2025c. „Blickpunkt Arbeitsmarkt Juli 2025: Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen“. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- . 2025d. „Blickpunkt Arbeitsmarkt Oktober 2025: Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt“. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- . 2025e. „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_Gebietsstruktur1%3Dd%26Gebiete_Region1%3DDeutschland%26DR_Region1%3Dd%26DR_Region1_d%3Dd%26DR_Indikator1%3D21%26DR_Gebietsstruktur2%3Dd%26Gebiete_Region2%3DDeutschland%26DR_Region2%3Dd%26DR_Region2_d%3Dd%26DR_Indikator2%3D11%26mapHadSelection%3Dfalse%26toggleswitch_zr%3D0.
- . 2025f. „Leistungsminderungen - 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-leistungsminderungen.
- Bundesbank. 2025. „Was steckt hinter dem mehrjährigen Rückgang der deutschen Exportmarktanteile?“ Monatsbericht. Frankfurt am Main: Bundesbank. <https://publikationen.bundesbank.de/content/960336>.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2025. „Sozialbudget 2024“. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Cantillon, Bea und Vandenbroucke, Frank. 2014. *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States?* Oxford: Oxford University Press.
- Card, David. 1999. „The Causal Effect of Education on Earnings“. In *Handbook of Labor Economics*, herausgegeben von Orley C. Ashenfelter und David Card, 3:1801–1863. Amsterdam: Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1573-4463\(99\)03011-4](https://doi.org/10.1016/S1573-4463(99)03011-4).
- Card, David; Kluve, Jochen und Weber, Andrea. 2018. „What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations“. *Journal of the European Economic Association* 16 (3): 894–931. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>.
- Checchi, Daniele und Werfhorst, Herman G van de. 2018. „Policies, skills and earnings: how educational inequality affects earnings inequality“. *Socio-Economic Review* 16 (1): 137–160. <https://doi.org/10.1093/ser/mwx008>.
- Chłoń-Domińczak, Agnieszka; Ebbinghaus, Bernhard; Granaglia, Elena; Hemerijck, Anton; Klös, Hans-Peter; Mathieu, Catherine; Moisio, Pasi; Pacolet, Jozef; Stevens, Yves; Szikra, Dorottea und Toots, Anu. 2023. „The future of social protection and of the welfare state in the

- EU“. Brussels: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Chwieroth, Jeffrey. 2009. *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*. Princeton University Press.
- Cingano, Federico. 2014. „Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth“. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/5jxrjncwxv6j-en>.
- Clift, Ben. 2018. *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis*. Oxford University Press. <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198813088.001.0001/oso-9780198813088>.
- Cottarelli, Carlo und Jaramillo, Laura. 2012a. „Walking Hand in Hand: Fiscal Policy and Growth in Advanced Economies“. IMF Working Paper 13/195. Washington, DC: International Monetary Fund.
- . 2012b. „Walking Hand in Hand: Fiscal Policy and Growth in Advanced Economies“. IMF Working Paper 13/195. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Cunha, Flavio und Heckman, James. 2007. „The Technology of Skill Formation“. *American Economic Review* 97 (2): 31–47. <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.31>.
- Currie, Janet und Almond, Douglas. 2011. „Human capital development before age five“. In *Handbook of Labor Economics*, herausgegeben von David Card und Orley Ashenfelter, 4 B:1315–1486. Amsterdam: Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S0169-7218\(11\)02413-0](https://doi.org/10.1016/S0169-7218(11)02413-0).
- Deutsche Rentenversicherung. 2025a. „Bundesmittel zur Rentenversicherung: Verlässliche Zahlungszusagen notwendig“. Deutsche Rentenversicherung Bund. Überprüft: 8. April 2026. https://rentenupdate.driv-bund.de/DE/1_Archiv/Archiv/2024/08_Bundesmittel_2.html.
- . 2025b. „Rentenversicherung in Zeitreihen“. 31. Deutsche Rentenversicherung. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv_in_zeitreihen.html.
- Deutscher Bundestag. 2024. „Antwort der Bundesregierung: Entwicklung der Ausgaben im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld. Drucksache 20/12225“. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Dietz, Martin; Koch, Susanne; Krug, Gerhard und Stephan, Gesine. 2011. „Die Entgeltsicherung für Ältere: ein Auslaufmodell?“ WSI Mitteilungen 5/2011.
- 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>.
- Eichhorst, Werner und Marx, Paul. 2011. „Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility“. *Journal of European Social Policy* 21 (1): 73–87. <https://doi.org/10.1177/0958928710385731>.
- . 2025. „The German Labor Market After the Long Boom: What’s Next?“ *IZA Discussion Paper*, Nr. 17862.
- Emmenegger, Patrick; Häusermann, Silja; Palier, Bruno und Seeleib-Kaiser, Martin, Hrsg. 2012. *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. International Policy Exchange. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- , Hrsg. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199256438.001.0001>.

- Esping-Andersen, Gøsta und Billari, Francesco C. 2015. „Re-Theorizing Family Demographics“. *Population and Development Review* 41 (1): 1–31. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2015.00024.x>.
- Eurostat. 2023. „Gender Employment Gap Larger for Parents in 2021“. Überprüft: 7. Juni 2026. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/16179827/Parent+employment+gap+visual.xlsx/7932f77e-c96d-9748-7c54-8d92919155b1?t=1677480312235>.
- . 2024a. „Expenditure on family/children function by type of benefit and means-testing [spr_exp_ffa]“. Eurostat. Überprüft: 7. Juni 2026. https://doi.org/10.2908/SPR_EXP_FFA.
- . 2024b. „Expenditure on unemployment function by type of benefit and means-testing“. Eurostat. Überprüft: 7. Juni 2026. https://doi.org/10.2908/SPR_EXP_FUN.
- . 2024c. „Total educational expenditure by education level, programme orientation and type of source [educ_uoe_fine01]“. Überprüft: 7. Juni 2026. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/educ_uoe_fine01_custom_21748780/default/table?page=time:2023.
- . 2025. „Participation rate in education and training (last 12 months) by sex and age [trng_lfs_17]“. Überprüft: 21. Juli 2025. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trng_lfs_17_custom_11248345/default/table.
- . 2026a. „Beschäftigte und Erwerbspersonen nach Alter und Geschlecht - jährliche Daten“. Eurostat. Überprüft: 7. Juni 2026. https://doi.org/10.2908/LFSI_EMP_A.
- . 2026b. „Participation rate in education and training (last 4 weeks)“. Überprüft: 7. Juni 2026. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/trng_lfse_01_custom_20806748.
- . 2026c. „Persons in long-term unemployment (12 months or more) by educational attainment level and NUTS 2 region“. Überprüft: 7. Juni 2026. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst_r_lfu2ltu_custom_20760686/default/table.
- . 2026d. „Persons in part-time employment by main reason“. Eurostat. Überprüft: 7. Juni 2026. https://doi.org/10.2908/LFSA_EPGAR.
- . 2026e. „Population structure indicators at national level (demo_pjanind [OLDDEP3])“. Überprüft: 7. Juni 2026. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_pjanind_custom_21748637/default/table.
- Ferragina, Emanuele; Filetti, Federico Danilo und Arrigoni, Alessandro. 2023. „Assessing Labour Market Policy Change“. In *Andbook of Labour Market Policy in Advanced Democracies*, herausgegeben von Daniel Clegg und Niccolo Durazzi, 68–86. Cheltenham: Edward Elgar. https://ideas.repec.org/h/elg/eechap/20451_6.html.
- Finch, Naomi und Bradshaw, Jonathan. 2021. „Family Benefits and Services“. In *The Oxford Handbook of the Welfare State*, herausgegeben von Daniel Béland, Stephan Leibfried, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, und Christopher Pierson, 0. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198828389.013.37>.
- Garritzmann, Julian L.; Häusermann, Silja und Palier, Bruno. 2021. „Social Investment“. In *The Oxford Handbook of the Welfare State*, herausgegeben von Daniel Béland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, und Christopher Pierson. Oxford University Press.
- . 2022. *The World Politics of Social Investment: Volume I: Welfare States in the Knowledge Economy*. Oxford: Oxford University Press.

- Germann, Julian. 2021. *Unwitting Architect. German Primacy and the Origins of Neoliberalism*. Stanford: Stanford University Press. <https://www.sup.org/books/politics/unwitting-architect>.
- 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>.
- Goijaerts, Janna; Zwan, Natascha van der und Bussemaker, Jet. 2023. „Health and the social investment state“. *Journal of European Public Policy* 30 (5): 828–848. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2038239>.
- Goos, Maarten und Manning, Alan. 2007. „Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain“. *The Review of Economics and Statistics* 89 (1): 118–133. <https://doi.org/10.1162/rest.89.1.118>.
- Goos, Maarten; Manning, Alan und Salomons, Anna. 2009. „Job Polarization in Europe“. *American Economic Review* 99 (2): 58–63. <https://doi.org/10.1257/aer.99.2.58>.
- Grigoli, Francesco und Robles, Adrian. 2018. „Inequality Overhang“. *IMF Working Paper* WP/17/67. <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2017/03/28/inequality-overhang-44774>.
- Hall, Peter und Soskice, David. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
- Hassel, Anke. 2014. „The Paradox of Liberalization — Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy“. *British Journal of Industrial Relations* 52 (1): 57–81. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2012.00913.x>.
- . 2017. „No Way to Escape Imbalances in the Eurozone? Three Sources for Germany’s Export Dependency: Industrial Relations, Social Insurance and Fiscal Federalism“. *German Politics* 26 (3): 360–379. <https://doi.org/10.1080/09644008.2017.1342813>.
- Havnes, Tarjei und Mogstad, Magne. 2011. „No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children’s Long-Run Outcomes“. *American Economic Journal: Economic Policy* 3 (2): 97–129. <https://doi.org/10.1257/pol.3.2.97>.
- Heckman, James J. 2006. „Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children“. *Science* 312 (5782): 1900–1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>.
- Hemerijck, Anton. 2013. *Changing Welfare States*. Oxford: University Press. <https://www.dawsonera.com/guard/protected/dawson.jsp?name=https://lse.ac.uk/idp&dest=http://www.dawsonera.com/depp/reader/protected/external/AbstractView/S9780191612015>.
- . 2017. *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton und Bokhorst, David. 2026. *Governing the Welfare Commons: On Europe’s Social Investment Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton; Burgoon, Brian; Di Pietro, Alessandra und Vydra, Simon. 2016. „Assessing Social Investment Synergies (ASIS)“. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://pure.uva.nl/ws/files/36031117/KE_07_16_165_EN_N_2_.pdf.
- Hemerijck, Anton; Burgoon, Brian; Di Pietro, Alessandra di und Vydra, Simon. 2016. „Assessing Social Investment Synergies (ASIS)“. LU: European Commission. Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion. <https://doi.org/10.2767/282207>.

- Hemerijck, Anton und Matsaganis, Manos. 2024. *Who's Afraid of the Welfare State Now?* Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton; Plavgo, Ilze; Burgoon, Brian; Alves Fernandes, Daniel; Pöyliö, Heta und Lehmus-Sun, Annika. 2024. „Social Investment Returns over the Life Course“. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper 2024_14. European University Institute. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4818282>.
- Hemerijck, Anton und Ronchi, Stefano. 2021. „Recent Developments. Social Investment Reform in the Twenty-First Century.“ In *The Oxford Handbook of the Welfare State*, herausgegeben von Daniel Béland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, und Christopher Pierson, 112–130. Oxford: Oxford University Press.
- 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>.
- Hobson, Barbara. 2013. *Worklife Balance: The Agency and Capabilities Gap*. Oxford: Oxford University Press.
- Hopkin, Jonathan; Lapuente, Victor und Moller, Lovisa. 2014. „Lower Levels of Inequality Are Linked with Greater Innovation in Economies“. *LSE United States Politics and Policy* (blog). Überprüft: 3. April 2026. <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2014/01/23/lower-levels-of-inequality-are-linked-with-greater-innovation-in-economies/>.
- Howard, Christopher. 1997. *The hidden welfare state: Tax expenditures and social policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Hyman, Benjamin G.; Kovak, Brian K. und Leive, Adam. 2024. „Wage Insurance for Displaced Workers“. Working Paper. Working Paper Series. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w32464>.
- Ibsen, Christian Lyhne und Thelen, Kathleen. 2025. „Arrangers and orchestrators: the diverging role of the state in Danish and German vocational education and training“. *Socio-Economic Review* 23 (4): 1947–1973. <https://doi.org/10.1093/ser/mwae022>.
- ifo Institut. 2025. „ifo Konjunkturperspektiven“. 5/2025. München. <https://www.ifo.de/fakten/2025-06-05/ein-viertel-der-unternehmen-rechnet-mit-stellenabbau-durch-kuenstliche>.
- Internationaler Währungsfonds. 2025. „Current account balance, percent of GDP“ Überprüft: 27. Juni 2026. https://www.imf.org/external/datamapper/BCA_NGDPD@WEO/FRA/GBR/DEU/ITA/ESP.
- Jenson, Jane und Saint-Martin, Denis. 2003. „New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State“. *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie* 28 (1): 77–99. <https://doi.org/10.2307/3341876>.
- Kalecki, Michal. 1971. *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy 1933-1970*. CUP Archive.
- Kalina, Thorsten. 2025. „Niedriglohnbeschäftigung 2022 - Deutlicher Rückgang in Westdeutschland“. *IAQ-Report*. Bd. 2025. DuEPublico: Duisburg-Essen Publications online, University of Duisburg-Essen, Germany. <https://doi.org/10.17185/DUEPUBLICO/83214>.
- Kalina, Thorsten und Weinkopf, Claudia. 2023. „Niedriglohnbeschäftigung 2020 – Rückgang des Anteils von Niedriglöhnen in den letzten Jahren“. Text 2023–02. IAW Report. DIW Berlin. <https://doi.org/10.17185/duepublico/77382>.

- KENFO. 2021. „Geschäftsbericht 2021“. Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung. https://www.kenfo.de/fileadmin/user_upload/geschaeftsberichte/kenfo_geschaeftsbericht_2021.pdf.
- Keynes, John Maynard. 2018. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Cambridge: Palgrave Macmillan.
- Kluve, Jochen. 2010. „The effectiveness of European active labor market programs“. *Labour Economics* 17 (6): 904–918. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004>.
- Kommission zur Sozialstaatsreform. 2026. „Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform“. Berlin.
- Korpi, Walter; Ferrarini, Tommy und Englund, Stefan. 2013. „Women’s Opportunities under Different Family Policy Constellations: Gender, Class, and Inequality Tradeoffs in Western Countries Re-Examined“. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 20 (1): 1–40. <https://doi.org/10.1093/sp/jxs028>.
- Kvist, Jon. 2016. „A Framework for Social Investment Strategies: Integrating Generational, Life Course and Gender Perspectives in the EU Social Investment Strategy“. In *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, herausgegeben von Caroline De La Porte und Elke Heins, 43–67. London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-58179-2_3.
- Lindert, Peter. 2004. *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510717>.
- . 2021. *Making Social Spending Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maaz, Kai und Dumont, Hanna. 2019a. „Bildungserwerb nach sozialer Herkunft, Migrationshintergrund und Geschlecht.“ Herausgegeben von Olaf Köller, Marcus Hasselhorn, Friedrich W. Hesse, Kai Maaz und Josef Schrader. *Das Bildungswesen in Deutschland. Bestand und Potenziale*. UTB. 4785. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.
- . 2019b. „Bildungserwerb nach sozialer Herkunft, Migrationshintergrund und Geschlecht“. In *Das Bildungswesen in Deutschland*, herausgegeben von Olaf Köller, Marcus Hasselhorn, Friedrich W. Hesse, Kai Maaz, Josef Schrader, Heike Solga, C. Katharina Spieß, und Karin Zimmer, 299–332. Stuttgart: UTB.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1950. *Citizenship and social class: and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1970867909869081648>.
- Marx, Paul und Starke, Peter. 2017. „Dualization as Destiny? The Political Economy of the German Minimum Wage Reform“. *Politics & Society* 45 (4): 559–584. <https://doi.org/10.1177/0032329217726793>.
- Möller, Joachim und Umkehrer, Matthias. 2014. „Are There Long-Term Earnings Scars from Youth Unemployment in Germany?“ SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2523355>.
- Musgrave, Richard Abel und Musgrave, Peggy Brewer. 1989. *Public finance in theory and practice*. 5th ed. New York: McGraw-Hill. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1971712334694364210>.
- Mushövel, Fabian. 2020. „Austerity and Inequality. The Distributive Effects of Fiscal Consolidation Measures in the Eurozone Crisis.“ In *Structural Reforms and Economic Growth in Europe*, herausgegeben von Nauro Campos, Paul De Grauwe, und Yuemei Ji. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mushövel, Fabian. 2026. „Successful Social Investment or Workfare Turn? An Analysis of Stoc, Flow and Buffer Reforms in the German Welfare State.“ In *Governing the Welfare Commons: On Europe’s Social Investment Turn*, herausgegeben von Anton Hemerijck und David Bokhorst. Oxford: Oxford University Press.
- Myles, John. 2002. „A New Social Contract for the Elderly?“ In *Why We Need a New Welfare State*, herausgegeben von Gosta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, und John Myles, 130–172. Oxford University Press.
- Nedelkoska, Ljubica und Quintini, Glenda. 2018. „Automation, skills use and training“. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Nr. 202.
- Nelson, Moira und Stephens, John D. 2012. „Do Social Investment Policies Produce More and Better Jobs?“ In *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, herausgegeben von Nathalie Morel, Bruno Palier, und Joakim Palme, 205–234. Bristol: Policy Press.
- Nieuwenhuis, Rense; Need, Ariana und Van Der Kolk, Henk. 2012. „Institutional and Demographic Explanations of Women’s Employment in 18 OECD Countries, 1975–1999“. *Journal of Marriage and Family* 74 (3): 614–630. <https://doi.org/10.1111/j.1741-3737.2012.00965.x>.
- Nussbaum, Martha C. 2006. *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge: Harvard University Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/londonschoolecons/detail.action?docID=3300476>.
- . 2009. „Creating Capabilities: The Human Development Approach and Its Implementation“. *Hypatia* 24 (3): 211–215. <https://doi.org/10.1111/j.1527-2001.2009.01053.x>.
- O’Donovan, Nick. 2022. „Pursuing the Knowledge Economy. A Sympathetic History of High-Skill, High-Wage Hubris.“ Agenda Publishing. Agenda Publishing. Überprüft: 3. April 2026. <https://www.agendapub.com/page/detail/pursuing-the-knowledge-economy/?k=9781788215145/>.
- OECD. 1985. *Social Expenditure, 1960-1990: Problems of Growth and Control*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://archive.org/details/social-expenditur0000unse>.
- . 2001. „Lernen für das Leben: Erste Ergebnisse von PISA 2000“. *PISA*, Dezember. <https://doi.org/10.1787/9789264595903-de>.
- . 2018a. „Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility“. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/equity-in-education_9789264073234-en.html.
- . 2018b. „Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility“. Paris: OECD Publishing.
- . 2018c. „OECD Employment Outlook 2018“. *OECD Employment Outlook* 2018 (Juli). https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en.
- . 2021a. „Continuing Education and Training in Germany“. Paris: OECD Publishing.
- . 2021b. „OECD Family Database, LMF1.2 Maternal Employment“. Überprüft: 7. Juni 2026. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-family-database.html>.
- . 2023a. „Education at a Glance 2023“. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2023_e13bef63-en.html.
- . 2023b. „Spotlight on Vocational Education and Training: Findings from Education at a Glance 2023“. Paris: OECD Publishing.

- . 2024a. „Education at a Glance 2024“. Paris: OECD Publishing.
- . 2024b. „Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators. A Spotlight on Fertility Trends“. Paris: OECD.
- . 2025a. „Pensions at a Glance 2025“. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2025_e40274c1-en/full-report.html.
- . 2025b. „Programme for International Student Assessment (PISA)“. PISA Data Explorer. Überprüft: 11. Juli 2025. <https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/>.
- . 2025c. „Social Expenditure Database“. Überprüft: 2. April 2019. <https://data-explorer.oecd.org/>.
- Okun, Arthur M. 1975. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Ortiz-Ospina, Esteban; Rohenkohl, Bertha; Arriagada, Pablo und Roser, Max. 2025. „Government Spending“. Überprüft: 23. Februar 2026. <https://ourworldindata.org/government-spending>.
- Ortmann, Tobias; Thode, Eric und Wink, Roman. 2025. „Bürgergeld: Anspruch, Realität, Zukunft“. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Ostry, Jonathan; Berg, Andrew und Kothari, Siddharth. 2018a. „Growth-Equity Trade-Offs in Structural Reforms“. 18/5. IMF Working Papers. International Monetary Fund. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiqxKXAptPkAhVPJVAKHWsrDlcQFjAAegQIA-BAC&url=https%3A%2F%2Fwww.imf.org%2F~%2Fmedia%2FFiles%2FPublications%2FWP%2F2018%2Fwp1805.ashx&usg=AOvVaw0Glb6rWd7_CPKyWls6xH3p.
- . 2018b. „Growth-Equity Trade-Offs in Structural Reforms“. 18/5. IMF Working Papers. International Monetary Fund. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiqxKXAptPkAhVPJVAKHWsrDlcQFjAAegQIA-BAC&url=https%3A%2F%2Fwww.imf.org%2F~%2Fmedia%2FFiles%2FPublications%2FWP%2F2018%2Fwp1805.ashx&usg=AOvVaw0Glb6rWd7_CPKyWls6xH3p.
- Ostry, Jonathan; Berg, Andrew und Tsangarides, Charalambos. 2014. „Redistribution, inequality, and growth“. IMF Staff Discussion Notes 14/02. International Monetary Fund.
- Ostry, Jonathan; Loungani, Prakash und Furceri, Davide. 2016. „Neoliberalism: Oversold?“ *Finance & Development* 53 (2). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>.
- Palier, Bruno und Thelen, Kathleen. 2010. „Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany“. *Politics & Society* 38 (1): 119–148. <https://doi.org/10.1177/0032329209357888>.
- Parbst, Matthew; Hemerijck, Anton und Mushövel, Fabian. 2026. „Beyond One Policy at a Time Why Policy Interactions Determine What Works and a Framework for Detecting Them“. EUI Working Paper. European University Institute.
- Park, Kang H. 1996. „Educational expansion and educational inequality on income distribution“. *Economics of Education Review* 15 (1): 51–58. [https://doi.org/10.1016/0272-7757\(95\)00000-3](https://doi.org/10.1016/0272-7757(95)00000-3).
- 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.
- Piketty, Thomas und Saez, Emmanuel. 2014. „Inequality in the Long Run“. *Science* 344 (6186): 838–843. <https://doi.org/10.1126/science.1251936>.
- Powell, Walter W. und Snellman, Kaisa. 2004. „The Knowledge Economy“. *Annual Review of Sociology* 30 (Volume 30, 2004): 199–220. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.100037>.
- Pöyliö, Heta. 2026. „Social Investment Impact on Poverty: Empirical Evidence of the Stock, Flow and Buffer Policy Functions in Germany“. *Social Policy and Society*, Januar, 1–16. <https://doi.org/10.1017/S1474746425101309>.
- Prasad, Monica. 2016. „American Exceptionalism and the Welfare State: The Revisionist Literature“. *Annual Review of Political Science* 19 (Volume 19, 2016): 187–203. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-042214-044323>.
- Rawls, John. 1971. „An Egalitarian Theory of Justice“.
- Rovny, Allison E. 2014. „The Capacity of Social Policies to Combat Poverty among New Social Risk Groups“. *Journal of European Social Policy* 24 (5): 405–423. <https://doi.org/10.1177/0958928714542732>.
- Rueda, David. 2007. *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Advanced Industrialized Democracies*. Oxford University Press. <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199216352.001.0001/acprof-9780199216352>.
- Samuelson, Paul A. 1958. „An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money“. *Journal of Political Economy* 66 (6): 467–482. <https://doi.org/10.1086/258100>.
- Schmid, Günther. 2015. „Sharing Risks of Labour Market Transitions: Towards a System of Employment Insurance“. *British Journal of Industrial Relations* 53 (1): 70–93. <https://doi.org/10.1111/bjir.12041>.
- Schrader, Josef und Martin, Andreas. 2021. „Weiterbildungsanbieter in Deutschland: Befunde aus dem DIE-Weiterbildungskataster“. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung* 44 (3): 333–360. <https://doi.org/10.1007/s40955-021-00198-z>.
- Scruggs, Lyle und Allan, James. 2006. „Welfare-State Decommodification in 18 OECD Countries: A Replication and Revision“. *Journal of European Social Policy* 16 (1): 55–72. <https://doi.org/10.1177/0958928706059833>.
- Sen, Amartya. 1995. *Inequality Reexamined*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198289286.001.0001>.
- Simoni, Marco und Vlandas, Tim. 2021. „Labour Market Liberalization and the Rise of Dualism in Europe as the Interplay between Governments, Trade Unions and the Economy“. *Social Policy & Administration* 55 (4): 637–658. <https://doi.org/10.1111/spol.12648>.
- Sobotka, Tomáš und Beaujouan, Éva. 2014. „Two Is Best? The Persistence of a Two-Child Family Ideal in Europe“. *Population and Development Review* 40 (3): 391–419. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2014.00691.x>.
- Stahl, Juliane Frederike und Schober, Pia Sophia. 2018. „Convergence or Divergence? Educational Discrepancies in Work-Care Arrangements of Mothers with Young Children in Germany“.

- Work, Employment and Society* 32 (4): 629–649.
<https://doi.org/10.1177/0950017017692503>.
- Statistisches Bundesamt. 2025a. „Elternzeit: Anspruch und Inanspruchnahme.“
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-3/elternzeit.html>.
- . 2025b. „Erwerbstätigenquoten 1991 bis 2024“. Überprüft: 5. Dezember 2025.
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/erwerbstaetigenquoten-gebietsstand-geschlecht-altergruppe-mikrozensus.html>.
- . 2025c. „Erwerbstätigkeit im Februar 2025 leicht gestiegen. Pressemitteilung Nr. 112 vom 27. März 2025.“ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/03/PD25_112_22922.html.
- . 2025d. „Kindertagesbetreuung: Betreuungsquoten und regionale Unterschiede.“
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/kindertagesbetreuung-karte.html>.
- . 2025e. „Registrierte Arbeitslose und Arbeitslosenquote nach Gebietsstand“. Überprüft: 5. Dezember 2025. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/lrarb003ga.html>.
- . 2026a. „Rente“. Statistisches Bundesamt. Überprüft: 7. April 2026. https://www.destatis.de/DE/Im-Fokus/Rente/_inhalt.html.
- . 2026b. „Rentnerquotient“. Überprüft: 7. April 2026. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Nachhaltigkeitsindikatoren/Generationengerechtigkeit/11-rentnerquotient.html>.
- . 2026c. „Zahl der Pflegebedürftigen steigt bis 2070 deutlich an“. Statistisches Bundesamt. Überprüft: 8. April 2026. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Pflege/aktuell-vorausberechnung-pflegebeduerftige.html>.
- Streeck, Wolfgang und Trampusch, Christine. 2005. „Economic reform and the political economy of the German welfare state“. *German Politics* 14 (2): 174–195.
<https://doi.org/10.1080/09644000500154490>.
- Tagesschau. 2025a. „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>.
- . 2025b. „Keine ‚nennenswerten Einsparungen‘ durch Bürgergeld-Reform“. tagesschau.de. Überprüft: 14. November 2025. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/buergergeld-gesetzentwurf-100.html>.
- Taylor-Gooby, Peter; Gummy, Julia M. und Otto, Adeline. 2015. „Can ‘New Welfare’ Address Poverty through More and Better Jobs?“ *Journal of Social Policy* 44 (1): 83–104.
<https://doi.org/10.1017/S0047279414000403>.
- Thelen, Kathleen. 2019. „Transitions to the Knowledge Economy in Germany, Sweden and the Netherlands“. *Comparative Politics* 51 (Januar): 295–315.
<https://doi.org/10.5129/001041519825256623>.
- Thévenon, Olivier. 2011. „Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis“. *Population and Development Review* 37 (1): 57–87. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2011.00390.x>.
- Walker, Alan. 2002. „A Strategy for Active Ageing“. *International Social Security Review* 55 (1): 121–139. <https://doi.org/10.1111/1468-246X.00118>.

- Walley, Christine. 2020. „Robots as Symbols and Anxiety Over Work Loss“. *MIT Work of the Future* (blog). Überprüft: 12. Dezember 2025. <https://workofthefuture-taskforce.mit.edu/research-post/robots-as-symbols-and-anxiety-over-work-loss/>.
- Weisstanner, David. 2021. „Insiders under Pressure: Flexibilization at the Margins and Wage Inequality“. *Journal of Social Policy* 50 (4): 725–744. <https://doi.org/10.1017/S0047279420000409>.
- Windwehr, Jana und Fischer, Torben. 2021. „The Limits of Change: German Family Policy and the Dynamics of Policy Transfer 2009–2017“. *German Politics* 30 (2): 189–207. <https://doi.org/10.1080/09644008.2020.1770228>.
- 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>.
- Wolff, Jonathan und Shalit, Avner de-. 2007. *Disadvantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Zagel, Hannah und Van Lancker, Wim. 2022. „Family Policies’ Long-Term Effects on Poverty: A Comparative Analysis of Single and Partnered Mothers“. *Journal of European Social Policy* 32 (2): 166–181. <https://doi.org/10.1177/09589287211035690>.

GESCHÄFTSFÜHRUNG

Jan E. Fischer
Mansour Aalam

AUTOREN

Dr. Fabian Mushövel
Grantee

Prof. Dr. Anton Hemerijck
Grantee

FACHLICHE BEGLEITUNG

Dr. Dominic Afscharian
Zentrum für neue Sozialpolitik

Torben Fischer
Zentrum für neue Sozialpolitik

KONTAKT

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

DOI

<https://doi.org/10.71432/zsp.pp.2026.05>

© Zentrum für neue Sozialpolitik 2026.
All rights reserved.



Das Zentrum für neue Sozialpolitik (ZSP) ist ein unabhängiger, gemeinnütziger Thinktank mit Sitz in Berlin.

Es entwickelt auf Grundlage wissenschaftlicher Evidenz politische Konzepte und Reformvorschläge mit dem Ziel, Sozialpolitik so weiterzuentwickeln, dass sie Chancengerechtigkeit, Befähigung und Selbstbestimmung wirksamer fördert.

Das ZSP veröffentlicht eigene Analysen und Positionspapiere, berät politische Entscheidungsträger:innen und bringt Akteure aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammen.



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.

HERAUSGEBER

Zentrum für neue Sozialpolitik gGmbH
Ohmstraße 13
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
80802 München

Veröffentlicht im Juli 2026

