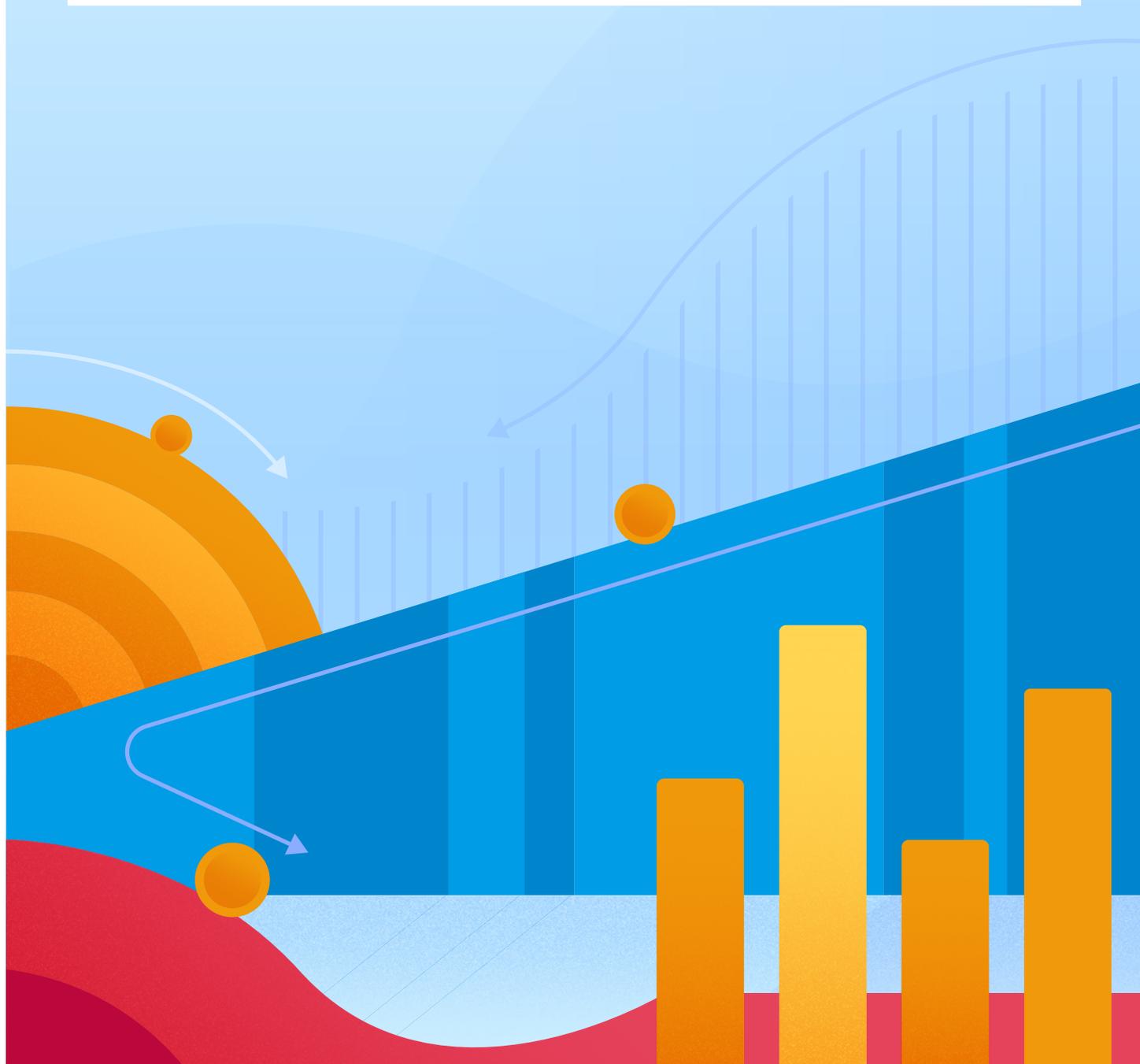


9 Focus Paper **Arbeitsmarkt**

Bürgergeld: Anspruch, Realität, Zukunft

Tobias Ortmann, Eric Thode & Roman Wink



© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

2025

Herausgeber

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh
bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Roman Wink
Senior Project Manager
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
roman.wink@bertelsmann-stiftung.de

Tobias Ortman
Project Manager
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
tobias.ortmann@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Senior Advisor
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

Redaktion

Thomas Orthmann

Zitationshinweis

Ortmann, T., Thode, E., Wink, R. (2025). Bürgergeld: Anspruch, Realität, Zukunft.
Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh

Layout und Datenvisualisierung

Paul Feldkamp, Linda Wedi

Bildnachweis

© Paul Feldkamp

DOI 10.11586/2025013

ID_2503

Bürgergeld: Anspruch, Realität, Zukunft

Tobias Ortmann, Eric Thode & Roman Wink

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
2. Historische Entwicklung der Unterstützung Langzeitarbeitsloser	5
3. Rahmenbedingungen und Regelungen des Bürgergeldes	8
4. Demografische Analyse der Bürgergeldempfänger:innen	9
5. Erfolge und Herausforderungen bei der beruflichen Qualifizierung	11
6. Sanktionspraxis und ihre Auswirkungen	14
7. Institutionelle und fiskale Perspektive auf die Arbeitsverwaltung	16
8. Einfluss von Lohnabstand und Transferenzugsraten auf Erwerbsanreize	19
Fehlanreize vor allem für Ausweitung der Erwerbstätigkeit bei bestehendem Leistungsbezug	20
Variante des BMAS mit Verringerung des Transferenzugs am oberen Ende	22
9. Workfare – ein zusätzlicher Ansatz zur Aktivierung?	23
10. Fazit	25
11. Handlungsempfehlungen	27
Komplexität des Sozialleistungssystems reduzieren	27
Effektive Sanktionen ermöglichen und individuelle Unterstützung bieten	27
Sofort-Aktivierung und gesellschaftliche Teilhabe fördern	27
Mehr abschlussorientierte Qualifizierung für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration ermöglichen	28
Effizienz der Jobcenter steigern	28
Literaturverzeichnis	29

1. Einleitung

Nur wenige politische Themen entfachen derart kontroverse und heftige Diskussionen wie die staatlichen Sozialleistungen – allen voran das Bürgergeld. Wer heute erwerbsfähig ist, aber keine Arbeit findet, hat Anspruch darauf. Klingt einfach, doch dahinter steckt ein hochkomplexes Leistungssystem, das mit zahlreichen Aspekten der Arbeitsmarkt-, Sozial-, Steuer- und Bildungspolitik verflochten ist. Komplex und facettenreich ist auch die öffentliche und politische Debatte ums Bürgergeld. Wer was wie lange und warum in einem Sozialstaat erhalten (bzw. nicht erhalten) soll, dazu gibt es viele unterschiedliche Forderungen, Meinungen und Sichtweisen. Die meisten davon klingen einfach, aber genau das ist Teil des Problems.

Das im Rahmen der Hartz-Reformen eingeführte, griffige Leitprinzip „Fordern und Fördern“ lässt viel Raum für Ausgestaltung. Immerhin besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass überhaupt gefördert und gefordert werden soll. In welchem Umfang und in welcher Form das geschieht, sorgt allerdings für tiefe Gräben selbst durch die Parteien hindurch. Eine der sozialstaatlichen Kernaufgaben – die Absicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums – ist mittlerweile zum festen Gegenstand ideologischer Debatten geworden. Sie entzündet sich regelmäßig am (wahrgenommenen) Zuviel und Zuwenig des Gebens und Nehmens.

Wer die Grundsicherung für Arbeitsuchende verändern will, muss im Auge behalten, wie sich einzelne Sozialleistungen gegenseitig beeinflussen. Er muss auch schauen, welche Auswirkungen sie auf das verfügbare Einkommen haben. Wer Anreize für Beschäftigung schaffen will, muss darüber hinaus sicherstellen, dass mögliche Sanktionen die Menschen nicht existenziell gefährden. Bei der Ausgestaltung der Grundsicherung kann es also keine simplen Lösungen geben. Die Stigmatisierung einzelner Personengruppen ist einer konstruktiven Debatte zum Bürgergeld ebenso abträglich wie „gefühlte“ Fakten.

Das Focus Paper Arbeitsmarkt präsentiert deshalb die aktuellsten Zahlen und Fakten zum Bürgergeld. Es veranschaulicht die Hintergründe dieser staatlichen Transferleistung und zeigt, wie sie sich von Hartz IV bis heute entwickelt hat. Es verdeutlicht die Komplexität der Grundsicherung und illustriert die wirtschaftlichen, persönlichen und sozialstaatlichen Ziele, die damit verbunden sind. Immerhin geht es um eine Sozialleis-

tung, die von derzeit 5,4 Mio. Menschen in Anspruch genommen wird. Wer das Bürgergeld also reformieren bzw. gestalten möchte, sollte nicht nur über das nötige Wissen dazu verfügen, sondern auch die Menschen im Blick haben, die es beziehen.

Das Leitprinzip von Hartz IV und Bürgergeld kann für die nächsten Reformen der Grundsicherung bestehen bleiben. Denn es wird immer um „Fördern und Fordern“ gehen. Die Herausforderung liegt darin, beide Seiten angemessen zu gewichten. Erwerbsfähige sollten eine realistische Chance auf langfristige Integration in den Arbeitsmarkt bekommen. Gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass ihre Existenzgrundlage gesichert ist. Das ist nicht nur ein verfassungsrechtlicher Grundsatz, sondern Voraussetzung für berufliche Qualifizierung und gesellschaftliche Teilhabe.

2. Historische Entwicklung der Unterstützung Langzeitarbeitsloser

Die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte mehrfach bedeutend verändert. Die Einführung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) von 1962 markierte den Beginn der Sozialhilfe als staatliche Leistung. Sie sollte Menschen unterstützen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten konnten. Die Sozialhilfe war bedarfsorientiert und wurde durch die Kommunen verwaltet. Sie umfasste sowohl die finanzielle Unterstützung als auch Sachleistungen wie Unterkunft und medizinische Versorgung. Die Sozialhilfe gliederte sich in die Hilfe zum Lebensunterhalt sowie die Hilfe in besonderen Lebenslagen wie Krankheit, Behinderung und Pflegebedürftigkeit. Diese umfassenden Leistungen sollten sicherstellen, dass alle Aspekte des Lebens der Bedürftigen abgedeckt wurden. Parallel zur Sozialhilfe existierte die Arbeitslosenhilfe, die von 1956 bis 2004 eine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung war. Sie wurde im Anschluss an das Arbeitslosengeld durch die damaligen Arbeitsämter ausgezahlt. Sie galt zwar als Versicherungsleistung, wurde jedoch aus Steuergeldern finanziert. In der Regel betrug sie 53 Prozent des letzten Nettogehalts für kinderlose Arbeitslose und 57 Prozent für Arbeitslose mit Kindern. Sie sollte der teilweisen Aufrechterhaltung des vorherigen Lebensstandards dienen. In bestimmten Fällen, etwa nach dem Ausbildungsende, wurde auch originäre Arbeitslosenhilfe gewährt. Für diese war keine Vorbeschäftigung erforderlich.

Mit Einführung der Hartz-Reformen im Jahr 2005 wurde die Sozialhilfe mit der Arbeitslosenhilfe kombiniert und zu einer einheitlichen Leistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige als Arbeitslosengeld II (ALG II, besser bekannt als Hartz IV) eingerichtet. Die Reformen waren Teil eines umfassenden Maßnahmenpakets, das nach dem ehemaligen VW-Manager und Regierungsberater Peter Hartz benannt wurde. Ziel der Reformen war es, die Arbeitsmarktpolitik zu modernisieren und die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Aufgrund von verschiedenen Verantwortlichkeiten zwischen Arbeitslosenhilfe (Bundesagentur für Arbeit) und Sozialhilfe (Kommunen) kam es zu einer intransparenten und ineffizienten Doppelbetreuung. Mit der Zusammenlegung der beiden Leistungen verfolgte die damalige Bundesregierung gleich mehrere Ziele. Dazu gehörten die Betreuung aus einer Hand, die Senkung staatlicher Ausgaben durch eine verbesserte Arbeitsmarktintegration und weniger Bürokratie. Die neu gebildeten Jobcenter (bis 2010: ARGE) sollten sich intensiver um die Langzeitarbeitslosen kümmern und deren Zahl abbauen. Denn während im alten System sowohl bei der Sozialhilfe als auch der Arbeitslosenhilfe die Leistungsgewährung im Vordergrund stand, bekam die Aktivierung von Leistungsempfänger:innen im ALG II eine viel bedeutendere Rolle. Die Hartz-Reformen wurden in mehreren Stufen umgesetzt, beginnend mit Hartz I (2003) und endend mit Hartz IV (2005). Ein zentraler Grundsatz der Hartz-Reformen war das Prinzip „Fördern und Fordern“. In der Praxis bedeutete dies, dass die Empfänger:innen von Leistungen verpflichtet waren, aktiv nach Arbeit zu suchen und an Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung teilzunehmen (bpb, 2024). Im Gegenzug erhielten sie finanzielle Unterstützung, bestehend aus einem Regelsatz sowie zusätzlichen Leistungen für Unterkunft und Heizung. Der Regelsatz wurde fortlaufend angepasst, wobei zusätzlich Mehrbedarfe geltend gemacht werden konnten (wie etwa für Alleinerziehende oder Menschen mit Behinderungen). Außerdem wurde mit Hartz IV der Rechtsbegriff der *Bedarfsgemeinschaft* eingeführt. Eine Bedarfsgemeinschaft umfasst alle Personen, die in einem Haushalt leben und gemeinsam wirtschaften. Dazu gehören die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, deren Partner:innen (Ehepartner:in, eingetragene Lebenspartner:in oder Partner:in in einer eheähnlichen Gemeinschaft) und deren unverheiratete Kinder unter 25 Jahren. In einer Bedarfsgemeinschaft werden die Einkommen und Vermögen aller Mitglieder bei der Berechnung der Leistungen berücksichtigt. Das sollte

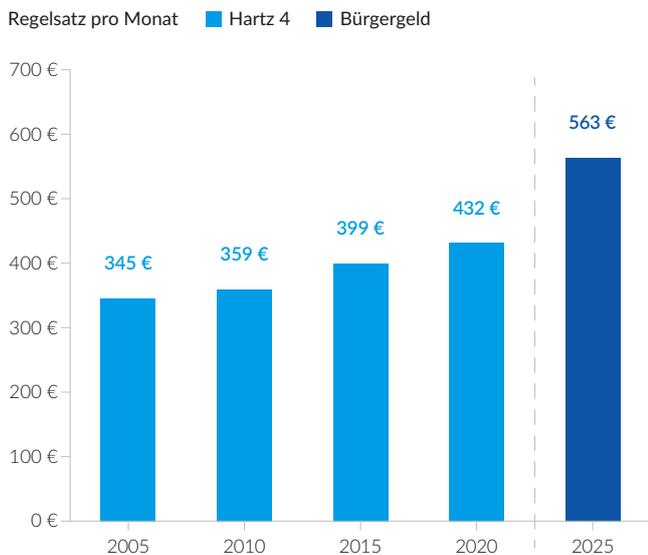
sicherstellen, dass nur tatsächlich bedürftige Personen Leistungen erhalten und dass die Personen einer Gemeinschaft wechselseitig Verantwortung füreinander übernehmen.

Sozialleistungen sollen das sozio-kulturelle Existenzminimum abdecken. Alle fünf Jahre wird die Berechnungsgrundlage des Regelbedarfs mithilfe einer Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelt. Dafür werden etwa 80.000 Haushalte dazu befragt, wofür sie ihr Geld ausgeben. Um den aktuellen Lebenshaltungskosten gerecht zu werden, berücksichtigt die Fortschreibung des Regelbedarfs sowohl die Preis- als auch die Lohnentwicklung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2024).

Im Rahmen der Hartz-IV-Reformen kamen den Sanktionen bei Pflichtverletzungen mehr Gewicht zu. Pflichtverletzungen konnten zu Kürzungen der Leistungen führen. Daraus resultierte eine zentrale, fast zwei Jahrzehnte bestehende Kritik an den Hartz-Reformen – trotz ihrer positiven Auswirkungen wie dem beträchtlichen Rückgang der Kurzzeit- und auch Langzeitarbeitslosigkeit. Insbesondere Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände bemängelten, dass die Sanktionen betroffene Leistungsempfänger:innen in noch größere finanzielle Notlagen bringen würden. Ihre Chancen auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration würden sich verringern und die ohnehin schon als demütigend empfundenen Leistungsbedingungen könnten sich noch weiter verschlechtern (Institut für empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung (INES), 2022).

Im Jahr 2023 wurde Hartz IV vom Bürgergeld abgelöst. Zentraler Auslöser war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019. Dieses befasste sich ausführlich mit der Verfassungsmäßigkeit der Sanktionen im Sozialrecht. Das Bundesverfassungsgericht verwies auf das vom Grundgesetz geschützte Existenzminimum als Teil der Menschenwürde (vgl. Bundesverfassungsgericht, 2019). Als Reform der Grundsicherung führte die Bundesregierung am 1. Januar 2023 das Bürgergeld ein – eine der (nach eigenen Aussagen) größten Sozialstaatsreformen der letzten 20 Jahre (BMAS, 2022). Die Reform nahm nicht nur die Sanktionen in den Blick, sondern verbesserte die Bedingungen für Leistungsempfänger:innen. So wurden die Regelsätze für alleinstehende Erwachsene von 449 Euro auf 502 Euro bzw. aktuell 563 Euro angehoben.

ABBILDUNG 1 Entwicklung des Hartz IV- bzw. Bürgergeld-Regelsatzes



Quelle: Statista 2025.

BertelsmannStiftung

Darüber hinaus wurden die Grenzen für Schonvermögen (beim Leistungsbezug nicht angerechnete Vermögenswerte) erhöht. Zudem übernimmt das Jobcenter im ersten Jahr des Bürgergeldbezugs die tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung, ohne die Angemessenheit zu prüfen. Auch die Zuverdienstmöglichkeiten wurden im Vergleich zu Hartz IV leicht erhöht (vgl. Arbeitslosenselbsthilfe, 2024). Mit Einführung des Bürgergeldes erhielt schließlich auch die Qualifizierung einen höheren Stellenwert. Der Vermittlungsvorrang wurde abgeschafft. Die Jobcenter versuchten also nicht mehr, Leistungsbezieher:innen vorrangig in irgendeine Form der Erwerbstätigkeit zu vermitteln. Der Fokus lag nun auf einer nachhaltigen und langfristigen Arbeitsmarktintegration. Diese sollte vor allem durch passende Weiterbildungen und Qualifizierungen erreicht werden (z. B. den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses; BMAS, 2023a). Dazu gehörte auch die Einführung eines Weiterbildungsgeldes in Höhe von 150 Euro sowie eines Bürgergeld-Bonus in Höhe von 75 Euro. Sie sollten zusätzliche finanzielle Anreize für die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen setzen. Während das Weiterbildungsgeld als Bonus für abschlussorientierte Weiterbildungen weiterhin existiert, wurde der Bürgergeld-Bonus im Rahmen des Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 abgeschafft (Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), 2024).

Am bedeutendsten ist der Kulturwechsel, den die Einführung des Bürgergeldes mit sich bringen sollte. Neben der nachhaltigen Integration in den Arbeits-

markt durch Qualifizierung soll die Arbeitsweise der Jobcenter kooperativer werden. Integrationsziele (und die Schritte dahin) sollen stärker gemeinschaftlich zwischen Jobcentermitarbeiter:in und Kund:in ausgehandelt werden, anders als es bei Hartz IV noch der Fall war. Nunmehr sollten sie im Rahmen eines Kooperationsplans einvernehmlich mit den Leistungsempfänger:innen vereinbart werden. Der Wandel dahin, über mehr Vertrauen und Unterstützung stabilere Arbeitsverhältnisse zu finden, wirkt sich auch auf die Sanktionspolitik der Jobcenter aus. Dem oben erwähnten Urteil des Bundesverfassungsgerichts folgend sollen Sanktionen verhältnismäßig und zielgerichtet sein. Die Sanktionsmöglichkeiten beim Bürgergeld sind entsprechend milder als noch bei Hartz IV. Die Kosten von Unterkunft und Heizung dürfen gar nicht mehr gekürzt werden (vgl. Kapitel 6).

Während Hartz IV für seine starke Betonung des Forderns (gegenüber dem Fördern) kritisiert wurde, werden beim Bürgergeld die Lockerungen der Sanktionen sowie die Leistungshöhe strittig diskutiert. Kritiker:innen wie die Sozialverbände fordern zum Beispiel eine noch höhere Anpassung der Regelsätze an die steigenden Lebenshaltungskosten. Die Wirtschaftsverbände hingegen halten die Regelsätze schon heute für zu hoch. Diese würden den Anreiz verringern, eine Arbeit aufzunehmen und machen die Menschen abhängiger von staatlichen Leistungen. Zudem gerieten die Unternehmen zunehmend unter Druck, ihre Löhne zu erhöhen. Das würde – in der aktuell eh schon schwierigen wirtschaftlichen Lage – gerade die kleinen und mittelständischen Unternehmen zusätzlich belasten. Ähnlich kontrovers diskutiert werden auch die Unterstützungsmaßnahmen sowie die Förderung von Weiterbildung und Qualifizierung. Eine der zentralen Fragen lautet, ob die bisherigen Maßnahmen ausreichen, um die Beschäftigungsfähigkeit der Leistungsempfänger:innen zu verbessern. Ist also das Bürgergeld wirklich die große Chance, um Langzeitarbeitslose zu aktivieren?

Vor dem Hintergrund dieser kritischen Diskussionen und Kernfragen beleuchtet das Focus Paper Arbeitsmarkt die Entwicklung und Kennzahlen des Bürgergeldes. Welche Veränderungen hat die Einführung gegenüber Hartz IV gebracht? Wie haben sich die zentralen Kennwerte seitdem entwickelt? An welchen Stell-schrauben kann und soll gedreht werden? Nach einer deskriptiven Betrachtung des Bürgergeldes beleuchtet

das Focus Paper die Sanktionspraxis und das institutionelle Gefüge der Arbeitsverwaltungen genauer und beschäftigt sich mit der häufig gestellten Frage, ob sich Arbeit noch lohnt.

3. Rahmenbedingungen und Regelungen des Bürgergeldes

Werden Beschäftigte (außer den Mini-Jobbern) arbeitslos, erhalten sie zunächst Arbeitslosengeld I (ALG I). Diese Leistung wird aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung finanziert und richtet sich nach dem letzten durchschnittlichen Arbeitsentgelt. Das ALG I dient dazu, den Lebensunterhalt von Personen zu sichern, die vorübergehend arbeitslos sind. Das Bürgergeld hingegen wird aus Steuergeldern finanziert und soll das soziokulturelle Existenzminimum sichern. Das Existenzminimum ist der Betrag, der notwendig ist, um die grundlegenden Bedürfnisse eines Menschen zu decken und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld endet oder zuvor nicht in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt und noch keine neue Arbeit gefunden wurde, können Betroffene beim zuständigen Jobcenter Bürgergeld beantragen. Um Bürgergeld beantragen zu können, müssen die Betroffenen erwerbsfähig sein, in Deutschland ihren Lebensmittelpunkt haben und hilfebedürftig sein. Das bedeutet, ihr Einkommen muss unter dem Existenzminimum und ihr Vermögen unter der Schonvermögensgrenze liegen (§ 8, 9, 11 und 12 SGB II). Die Schonvermögensgrenze beträgt im ersten Jahr 40.000 Euro für die erste Person in einer Bedarfsgemeinschaft und 15.000 Euro für jede weitere Person. Während des ersten Jahres des Bezugs von Bürgergeld gelten besondere Regelungen bezüglich des Vermögens, die so genannte Karenzzeit. Nach Ablauf der Karenzzeit von 12 Monaten beträgt sie für jede Person einheitlich 15.000 Euro. In dieser Zeit dürfen die Betroffenen ihr Ersparnis behalten, solange es bestimmte Grenzen nicht überschreitet. Diese Regelung soll Betroffenen ausreichend Zeit gewähren, um sich beruflich neu zu orientieren und eine neue Arbeit zu finden.

Zum 1. Januar 2024 sind die Regelsätze im Bereich der Sozialhilfe und beim Bürgergeld um gut 12 Prozent gestiegen. Alleinstehende Erwachsene erhalten 563 Euro im Monat. Das sind 61 Euro mehr als noch 2023. 2025 wurde die Leistung nicht erhöht (Bundesregierung,

2024). Zum einen ist die Inflation gesunken, zum anderen erfolgt die jährliche Anpassung des Bürgergeldes nach einem festgelegten Verfahren, das sich zu 70 Prozent aus der Preisentwicklung und zu 30 Prozent aus der Lohnentwicklung zusammensetzt. Die Erhöhung im Jahr 2024 basierte auf stark gestiegenen Lebenshaltungskosten und Energiepreisen im Jahr 2023. Im Verlauf des Jahres 2024 stiegen diese jedoch nicht so stark an wie angenommen. Rechnerisch hätte das Bürgergeld deshalb auf 539 Euro sinken müssen. Die sogenannte Besitzschutzregelung garantiert jedoch, dass einmal gewährte Beträge in den Folgejahren mindestens beibehalten werden müssen (Bundesregierung, 2025).

Der Leistungsbezug ist mit bestimmten Pflichten verknüpft. Um weiterhin Anspruch auf Leistungen zu haben, müssen Leistungsempfänger:innen beispielsweise an Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung teilnehmen und zumutbare Jobangebote annehmen. Zudem müssen sie Termine beim Jobcenter wahrnehmen, Veränderungen in ihren persönlichen Verhältnissen mitteilen und für das Jobcenter erreichbar sein. Erfüllen sie diese Pflichten nicht, kann das Jobcenter Sanktionen verhängen. Die Regelungen sollen sicherstellen, dass Empfänger:innen von Leistungen eigenständig an ihrer beruflichen Wiedereingliederung arbeiten und die Unterstützungsmöglichkeiten des Jobcenters effektiv nutzen. Neben ihren Pflichten haben Leistungsempfänger:innen auch Rechte. Abgesehen von der finanziellen Sicherung ihres Lebensunterhalts sowie der Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung haben sie das Recht, vom Jobcenter beraten und unterstützt zu werden. Das beinhaltet auch Maßnahmen und Möglichkeiten zur Qualifizierung. Das Bürgergeld bietet verschiedene Fördermöglichkeiten, um die berufliche Qualifikation und Integration der Menschen zu verbessern. Dazu gehören individuelle Weiterbildungsgutscheine zur Teilnahme an zertifizierten Weiterbildungsmaßnahmen. Zudem gibt es berufliche Umschulungen für Personen, die in ihrem bisherigen Berufsfeld keine Perspektiven mehr haben. Zu den Rechten für Leistungsempfänger:innen gehört schließlich auch, dass sie Widerspruch gegen Bescheide einlegen und Auskunft über die gespeicherten Daten verlangen können (Bundesagentur für Arbeit, 2024c).

4. Demografische Analyse der Bürgergeldempfänger:innen

Bürgergeldempfänger:innen sind so genannte Regelleistungsberechtigte. Sie haben Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II – und zwar auf die Gesamtregelleistung: Bürgergeld inklusive (u. a.) Leistungen für Unterkunft und Heizung. Daneben gibt es noch „sonstige Leistungsberechtigte“, die nur eine Leistung erhalten wie die Erstaussstattung einer Wohnung.

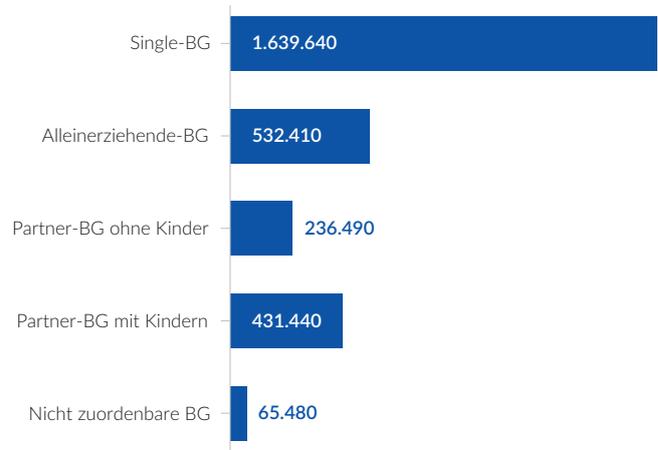
Bürgergeldempfänger:innen lassen sich statistisch entweder als Einzelpersonen fassen oder als Mitglied einer (Regelleistungs-)Bedarfsgemeinschaft. Hierzu zählen neben den Leistungsberechtigten die Personen, die im selben Haushalt leben und gemeinsam wirtschaften. Es wird erwartet, dass die Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft wirtschaftlich füreinander Verantwortung übernehmen. Das heißt, sie setzen ihr Einkommen und Vermögen zur Deckung des Gesamtbedarfs aller Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft ein. Dem Rechtsbegriff nach stellt bereits eine leistungsberechtigte Person eine Bedarfsgemeinschaft dar (Bundesagentur für Arbeit, 2024b).

Je nach Zusammensetzung lassen sich fünf Typen von Bedarfsgemeinschaften unterscheiden (Bundesagentur für Arbeit, 2024b):

1. die **Single-BG** mit einer allein lebenden Person,
2. die **Alleinerziehenden-BG** mit stets einem Elternteil und mindestens einem minderjährigen Kind,
3. die **Partner-BG ohne Kinder**, mit zwei Personen in einer partnerschaftlichen Beziehung ohne minderjährige Kinder,
4. die **Partner-BG mit Kindern**, mit mindestens einem minderjährigen Kind,
5. die **nicht zuordenbare BG** mit anderer Zusammensetzung (beispielsweise mit alleinerziehendem Elternteil und volljährigem Kind).

Die Single-BG ist mit Abstand die häufigste Form einer Bedarfsgemeinschaft (über 56 Prozent, siehe Abb. 2).

ABBILDUNG 2 Anzahl an Bedarfsgemeinschaften nach Typen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichtsmonat November 2024.

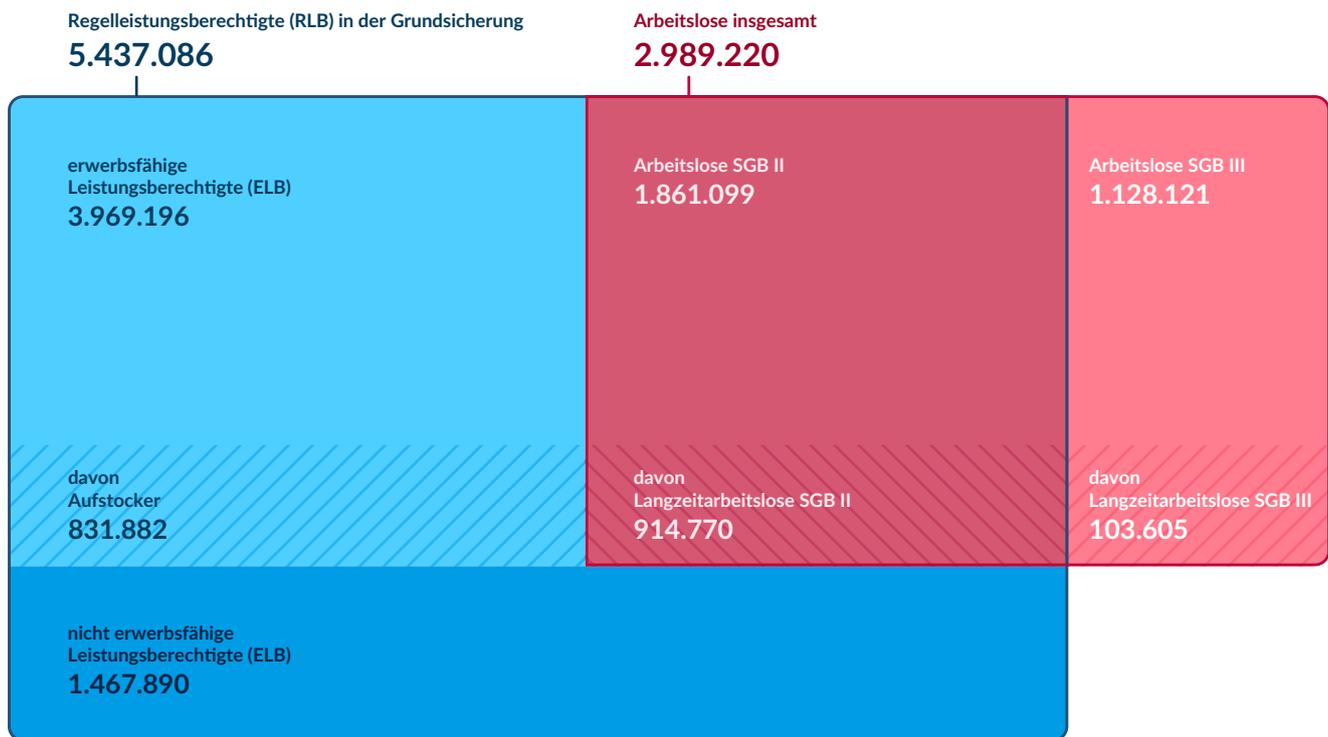
| BertelsmannStiftung

In der Praxis gibt es deutlich mehr Regelleistungsberechtigte als Bedarfsgemeinschaften. Stand Februar 2025 leben gut 5,4 Mio. Regelleistungsberechtigte in gut 2,9 Mio. Bedarfsgemeinschaften. Die Gruppe der 5,4 Mio. Bürgergeldempfänger:innen beinhaltet ca. 1,5 Mio. sogenannte nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte (siehe Abb. 3). Diese Personen sind entweder noch nicht im erwerbsfähigen Alter (unter 15 Jahre) oder (gesundheitlich oder rechtlich) nicht in der Lage, mindestens drei Stunden täglich zu arbeiten. Damit gelten knapp 4 Millionen Personen (Stand Februar 2025) als erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Bundesagentur für Arbeit, 2024c; Bundesagentur für Arbeit, 2024i).

Doch nicht alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gelten als arbeitslos: Wer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnimmt oder Schüler:in, Studierende bzw. Auszubildende ist, befindet sich zwar in keinem Beschäftigungsverhältnis, steht aber auch nicht für eine Vermittlung bereit. Ähnlich ist es bei Personen mit Erziehungs- bzw. Pflegeverantwortung oder bei Arbeitsunfähigkeit. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die zwar umfassend erwerbstätig sind, damit aber ihren Bedarf (bzw. den der Bedarfsgemeinschaft) nicht decken können, fallen ebenfalls hierunter. Sie beziehen also Bürgergeld und sind Teil der Bürgergeldstatistik, ohne arbeitslos zu sein (Bundesagentur für Arbeit, 2024h).

Von den knapp 4 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten waren im November 2024 rund 832.000 erwerbstätig (Bundesagentur für Arbeit, 2024e).

ABBILDUNG 3 Überblick Leistungsberechtigte und Arbeitslose insgesamt, Februar 2025



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

BertelsmannStiftung

Umgangssprachlich werden diese Erwerbstätigen auch „Aufstocker“ genannt, da sie zum Bestreiten des Lebensunterhaltes ihren Lohn mit Bürgergeld aufstocken. Die Bundesagentur für Arbeit bezeichnet diese Personengruppe als „Ergänzer“. Aufgestockt bzw. ergänzt werden größtenteils Einkommen aus sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen (rund 407.000 im August 2024). Die meisten davon (250.000) sind Beschäftigungsverhältnisse in Teilzeit. Daneben zählen auch knapp 284.000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte zu den Aufstocker:innen sowie gut 79.000 Personen ohne Beschäftigungsmeldung und rund 65.000 Selbstständige.

Bürgergeldempfänger:innen (SGB II), die die zuvor genannten Kriterien nicht erfüllen, sind per Definition arbeitslos. Sie sind in keinem Beschäftigungsverhältnis (bzw. in einem mit weniger als 15 Arbeitsstunden pro Woche), stehen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung und sind gemäß § 31 SGB II verpflichtet, an der Eingliederung mitzuwirken bzw. ein Arbeitsangebot anzunehmen. Im Februar 2025 waren dies gut 1,9 Mio. Personen, wobei Männer gegenüber Frauen leicht überrepräsentiert sind (1.000.670 gegenüber 860.430).

Von diesen insgesamt 1,9 Mio. Arbeitslosen im SGB II sind 1,04 Mio. deutsche Staatsangehörige und 0,82 Mio. Angehörige anderer Nationen. Der Grund für die aktuell hohe Zahl ausländischer Empfänger:innen liegt am verstärkten Eintritt von Ukrainer:innen in die Grundsicherung ab Mitte 2022. Im Februar 2025 waren knapp 202.000 ukrainische Staatsangehörige arbeitslos und bezogen Bürgergeld, gefolgt von 145.000 Personen mit syrischer und 90.000 mit türkischer Staatsangehörigkeit (Bundesagentur für Arbeit 2024d).

Häufig haben arbeitslose Bürgergeldempfänger:innen keinen Berufsabschluss (1,208 Mio.). Über ein Viertel (494.000) hat eine Ausbildung und knapp über 7 Prozent (134.000) haben ein Studium absolviert. Bemerkenswert ist die Altersstruktur: Die meisten der arbeitslosen Bürgergeldempfänger:innen gehören zu den jüngeren Altersgruppen bis einschließlich 44 Jahre (Bundesagentur für Arbeit, 2024j, siehe Abb. 4). Gerade bei den jungen Erwerbsfähigen zeigt sich ein großes Beschäftigungsdefizit.

Setzt man die Zahl der Arbeitslosen nach SGB II ins Verhältnis zur Gesamtzahl der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose), erhält man die

ABBILDUNG 4 Anzahl der Arbeitslosen im SGB II nach Altersgruppen, 2025



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

| BertelsmannStiftung

SGB-II-Arbeitslosenquote. Diese „Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots“ lag im Februar 2025 in Deutschland bei 4 Prozent. Im Ländervergleich zeigt sich: Mit 8,8 Prozent hat Bremen die höchste Arbeitslosenquote (SGB II, Stand Februar 2025), gefolgt von Berlin (6,8 Prozent) sowie Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg (je 5,4 Prozent). Bayern hat die geringste Arbeitslosenquote in der Grundsicherung (1,9 Prozent). Es folgen Baden-Württemberg (2,5 Prozent) und Rheinland-Pfalz (3,2 Prozent). Ostdeutschland schneidet mit insgesamt 5,1 Prozent schlechter ab als Westdeutschland mit 3,7 Prozent (Bundesagentur für Arbeit, 2024j).

Zu den Arbeitslosen nach SGB II kommen Personen, die nicht als arbeitslos gelten, weil sie – wie oben erwähnt – an einer Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik teilnehmen, ohne diese Teilnahme aber arbeitslos wären. Ähnlich verhält es sich bei Personen in sogenannten Arbeitsgelegenheiten (u. a. 1-Euro-Jobs) oder bei kurzfristiger Arbeitsunfähigkeit. Diese Personen sind nah am Arbeitslosenstatus. Die Hinzunahme dieses Personenkreises schafft ein umfassenderes Bild vom Defizit regulärer Beschäftigung. Diese „Unterbeschäftigung im engeren Sinne“ (also Arbeitslose und Personen nah am Arbeitslosenstatus) liegt im Februar 2025 bei rund 2,4 Millionen (Bundesagentur für Arbeit, 2024i).

5. Erfolge und Herausforderungen bei der beruflichen Qualifizierung

Von den 1,9 Mio. Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II ist etwa die Hälfte (946.000, Stand Februar 2025) unter 12 Monate arbeitslos. 915.000 Personen gelten mit über 12 Monaten Arbeitslosigkeit als Langzeitarbeitslose. Verglichen mit dem Vorjahreszeitraum (Februar 2024) ist das ein Plus von 6,0 Prozent. Von allen Arbeitslosen im SGB II sind 259.000 Personen 48 Monate und länger arbeitslos – im Vergleich zum Vorjahresmonat ein Plus von 4,9 Prozent (Bundesagentur für Arbeit 2024f).

Während knapp die Hälfte (49,2 Prozent) der Arbeitslosen langzeitarbeitslos ist, sind bestimmte Personengruppen unter den Langzeitarbeitslosen deutlich stärker vertreten: 58,5 Prozent der schwerbehinderten Arbeitslosen sind z. B. langzeitarbeitslos. Auch Personen, die ihre Erwerbstätigkeit wegen privater Erziehungs- und/oder Betreuungspflichten unterbrochen haben, sind häufiger langzeitarbeitslos. Das betrifft insgesamt 58,2 Prozent dieser Personengruppe. Größere Anteile haben auch niedrigqualifizierte Personen ohne Schulabschluss (52,6 Prozent) oder mit Hauptschulabschluss (55,7 Prozent). Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit hingegen sind seltener langzeitarbeitslos (39 Prozent). Häufiger sind Personen mit 55 Jahren und älter langzeitarbeitslos (63,2 Prozent; Bundesagentur für Arbeit, 2024f).

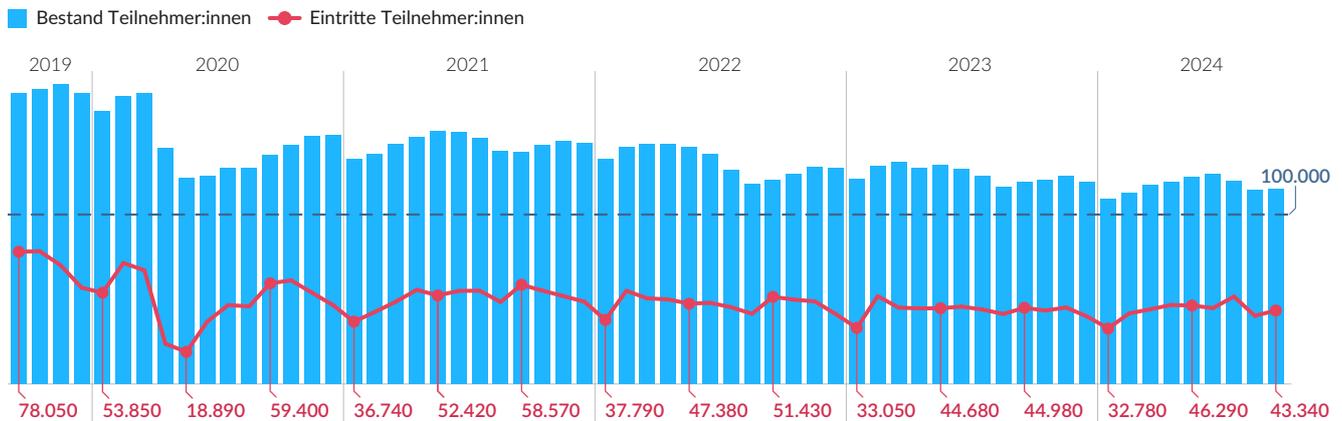
Arbeitslose haben also diverse Vermittlungshemmnisse. Zieht man Langzeitarbeitslosigkeit selbst als vermittlungshemmendes Merkmal heran sowie Schwerbehinderung, hohes Alter (ab 55 Jahre), Berufsrückkehr und Geringqualifikation, so weist knapp die Hälfte der Arbeitslosen im SGB II (44 Prozent, Jahresdurchschnitt 2023) sogar mindestens zwei dieser Merkmale auf und nur 12 Prozent keines davon (Bundesagentur für Arbeit, 2024k).

Der Erfolg einer Arbeitsmarktreform wie der Einführung des Bürgergeldes wird von verschiedenen Aspekten bestimmt. Wie eingangs beschrieben, war das Versprechen der Bürgergeldreform eine im Vergleich zum vorherigen System nachhaltigere Arbeitsmarktintegration und Qualifizierung. Um das zu bewerten, lohnt sich ein Blick auf die entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente.

Geht es um die Qualität der Beschäftigung und was seitens der aktiven Arbeitsmarktpolitik dafür geleistet wird, sind Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MABE) oder zur beruflichen Weiterbildung (FbW) zentral. Erstere beinhalten auch kurze, niedrighschwellige Schulungsmaßnahmen zur besseren Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Längerfristige Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung verbessern hingegen ausschließlich die (formale) Qualifizierung der Arbeitslosen (Rechtskreis SGB II). Insbesondere die Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung geben Auskunft über die nachhaltige Arbeitsmarktqualifizierung von Arbeitslosen.

Die in Abb. 5 aufgeführte Entwicklung des Bestands und der Eintritte in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MABE, SGB II) zeigt – neben jährlichen Schwankungen – einen insgesamt leicht rückläufigen Trend. Nach einem Ausgangswert von etwa 170.000 Teilnehmer:innen (Sept. 2019 bis Mrz.

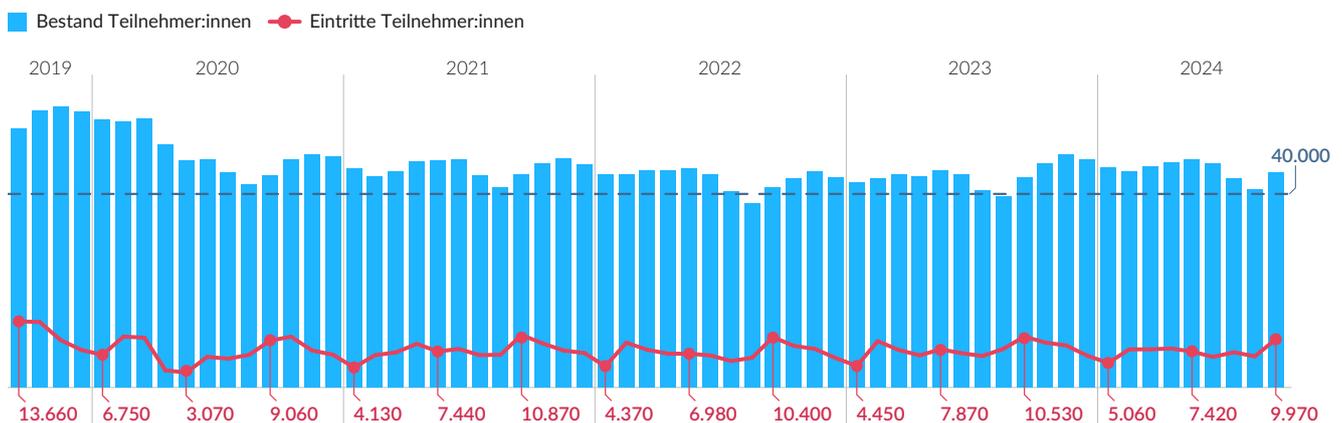
ABBILDUNG 5 Zeitreihe: Bestand und Eintritte in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung im SGB II



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 6 Zeitreihe: Bestand und Eintritte in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im SGB II



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

BertelsmannStiftung

2020) sank der Bestand aufgrund deutlich eingebrochener Eintrittszahlen infolge der Corona-Pandemie in den Bereich von 120.000 bis knapp unter 150.000 Teilnehmer:innen ab. 2024 schwankte die Bestandszahl zwischen knapp 110.000 bis über 124.000 Teilnehmer:innen.

Außer den jährlich wiederkehrenden Schwankungen zeigt die Entwicklung des Bestands und der Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW), SGB II) weder positive noch negative Trends. Der Bestand liegt durchschnittlich bei ca. 45.000 Teilnehmer:innen und die Zahl der monatlichen Eintritte schwankt zwischen 4.000 und 10.000. Die Maßnahmen haben also insgesamt nicht zugenommen.

Verschiedene Kennzahlen bzw. Quoten geben Auskunft darüber, wie sich arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf eine nachhaltige Beschäftigung auswirken: Die *Eingliederungsquote* gibt z. B. an, wie viele Teilnehmer:innen (bezogen auf die Gesamtzahl der Austritte) sechs Monate nach ihrem Austritt in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

sind. Analog gibt die *Nicht-Leistungsberechtigten-Quote* an, wie viele Teilnehmer:innen nach sechs Monaten weder Arbeitslosengeld noch Bürgergeld beziehen. Die *Folgeförderungsquote* bezeichnet schließlich den Anteil derjenigen, die eine weitere ergänzende oder aufbauende Förderung erhalten.

Ein Viertel der Teilnehmer:innen ist sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung tatsächlich auch sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Knapp ein Fünftel (19 Prozent) ist nicht mehr leistungsberechtigt. Weniger als ein Viertel (23,8 Prozent) erhält eine Folgeförderung. Insbesondere die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen und die Nicht-Leistungsberechtigten-Quote fallen im Vergleich zum Vorjahr geringer aus – mit einem Minus von 12 bzw. 16 Prozent.

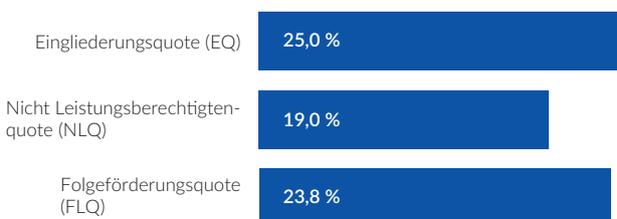
Ein Drittel der Teilnehmer:innen ist sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme (FbW, SGB II) sozialversicherungspflichtig beschäftigt, gut ein Viertel ist nicht mehr leistungsberechtigt. Etwas weniger (23 Prozent) erhalten sechs Monate nach Austritt eine weitere För-

ABBILDUNG 7 Verbleib sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung im SGB II, Zeitraum April 2023 bis März 2024



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

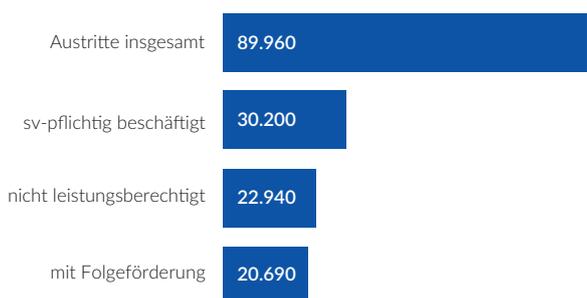
ABBILDUNG 8 Quoten über den Verbleib sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung im SGB II, Zeitraum April 2023 bis März 2024



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

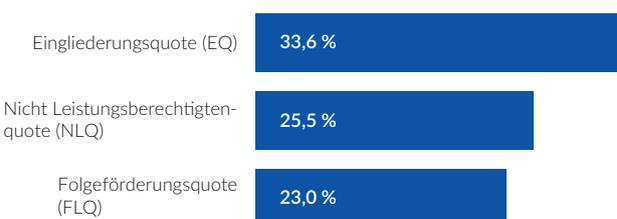
| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 9 Verbleib sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im SGB II, Zeitraum April 2023 bis März 2024



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

ABBILDUNG 10 Quoten über den Verbleib sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im SGB II, Zeitraum April 2023 bis März 2024



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

| BertelsmannStiftung

dermaßnahme (Stand Dezember 2024, Berichtsmonate April 2023 bis März 2024, siehe Abb. 7 bis 10). Vor allem die Eintritte in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie die Nicht-Leistungsberechtigten-Quote sind im Vergleich zum Vorjahr deutlich geringer – mit einer Veränderung von -8 bzw. -10 Prozent (Bundesagentur für Arbeit, 2024g).

Die Kennzahlen vor und nach der Einführung des Bürgergeldes lassen sich allerdings nur eingeschränkt vergleichen, da z. B. offene Stellen und Arbeitslosigkeit über die Jahre schwanken. Entsprechend hat Weber (2024) die Jobaufnahmen mit Blick auf das wechselnde Angebot und die wechselnde Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt untersucht. Er hat also Effekte, die auf die Wirtschaftslage zurückzuführen sind, herausgerechnet. Demnach sanken die Jobaufnahmen aus der Grundsicherung im ersten Jahr nach der Bürgergeldreform um 5,7 Prozent, wobei der Einfluss der insgesamt schwächeren Wirtschaftslage größer ist.

6. Sanktionspraxis und ihre Auswirkungen

Infolge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2019 (Bundesverfassungsgericht (BVerfG), 2019) und der Einführung des Bürgergeldes zu Beginn des Jahres 2023 wurden die Sanktionen bei Regelverstößen eingeschränkt. Leistungsminderungen (bzw. Sanktionen) können nunmehr nur noch stark begrenzt erfolgen: Meldeversäumnisse führen zu einer Kürzung der Leistung um 10 Prozent für einen Monat. Pflichtverletzungen wie die Ablehnung eines Arbeitsangebots, der Abbruch einer Maßnahme oder die Ablehnung einer Eingliederungsvereinbarung führen zu stufenweisen Minderungen von bis zu 30 Prozent für drei Monate. In Härtefällen (bei „willentlicher Verweigerung“) besteht die Möglichkeit, das Bürgergeld für maximal zwei Monate komplett zu streichen (§ 31, 31a, 31b, 32 SGB II).

Mit dem Beschluss der sogenannten Wachstumsinitiative vom Sommer 2024 waren verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen geplant, insbesondere mit Blick auf das Bürgergeld und Leistungsminderungen. Wer eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Eingliederungsmaßnahme (ohne triftigen Grund) ablehnt, sollte künftig sofort eine Leistungsminderung von 30 Prozent für drei Monate erhalten (anstelle der

bisher stufenweisen Kürzung). Nicht wahrgenommene Termine im Jobcenter sollten mit einer einmonatigen Kürzung von 30 Prozent (statt 10) sanktioniert werden. Ferner sollte Schwarzarbeit als Pflichtverletzung gelten, die Karenzzeit für Schonvermögen halbiert sowie die zumutbare Pendelzeit zu einer Arbeitsstelle verlängert werden (Bundesregierung, 2024). Die Umsetzung dieser Maßnahmen steht aus (Deutscher Bundestag, 2024a).

In der Praxis werden Sanktionsmöglichkeiten wenig genutzt. Konkret gab es im November 2024 29.612 erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit mindestens einer Leistungsminderung. Das entspricht in Bezug auf alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einer Quote von 0,8 Prozent. Jüngere (unter 25 Jahren) und Männer sind mit 0,9 bzw. 1 Prozent überrepräsentiert, Ausländer:innen mit 0,4 Prozent unterrepräsentiert (Bundesagentur für Arbeit, 2024a). Mit Blick auf die Entwicklung des Personenkreises mit mindestens einer Leistungsminderung gab es 2020 einen erheblichen Rückgang der Fallzahlen (siehe Abb. 11).

Bereits vor der Einführung des Bürgergeldes sank die Zahl der Sanktionen bzw. Leistungsminderungen deutlich. Das ging unter anderem auf das genannte Bundesverfassungsgerichtsurteil zurück sowie auf die Eindämmungsmaßnahmen der COVID-19-Pandemie, gefolgt von einem Sanktionsmoratorium von Juli bis Dezember 2022. Ab 2023 ist wieder ein leichter Aufwärtstrend zu erkennen, insbesondere in den aktuellsten verfügbaren Monaten bis August 2024.

Den knapp 30.000 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Leistungsminderung im November 2024 wurden durchschnittlich 8 Prozent ihres Leistungsanspruchs gekürzt. Das entspricht einer durchschnittlichen Kürzung um 64 Euro monatlich (Bundesagentur für Arbeit, 2024a).

Im November 2024 wurden 33.092 neue Leistungsminderungen festgestellt: 28.323 aufgrund von Meldeversäumnissen und 2.259 wegen der verweigerten Aufnahme (oder Fortführung) einer Arbeit, Ausbildung oder Maßnahme. Letzteres, also die sogenannte „Totalverweigerung“, ist ursächlich für 6,8 Prozent aller Leistungsminderungen. Es folgen Pflichtverletzungen im Zusammenhang mit der Eingliederungsvereinbarung bzw. dem Kooperationsplan (983 Leistungsminderun-

ABBILDUNG 11 Zeitreihe erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) mit mindestens einer Leistungsminderung



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

| BertelsmannStiftung

gen) sowie sonstige quantitativ kleinere Minderungsgründe (Bundesagentur für Arbeit, 2024a).

Dass Leistungen nicht gemindert werden, hat nicht immer mit dem Verhalten der Leistungsberechtigten zu tun. Die Gründe für einen Sanktionsverzicht sind vielfältig. Manche Jobcenterbeschäftigte sanktionieren bei unkooperativem Verhalten nicht, da Leistungsminde- rungen auch „Unbeteiligte“ der Bedarfsgemeinschaft treffen (Bähr et al., 2019). Mitunter wird auch befürchtet, dass sich die Beziehung zu den Leistungsempfänger:innen verschlechtern würde. Ein Sanktionsverzicht führt demnach sogar zu einer professionelleren Beziehung zum Klienten (Knize et al. 2022). Daneben sind Sanktionierungen für die Jobcenterbeschäftigten mit Mehraufwand verbunden – und das bei ohnehin hohen Verwaltungskosten der Jobcenter (Bernhard et al., 2024).

Bei der Frage nach den Auswirkungen von Sanktionen ist zum einen die grundsätzliche Beschäftigungsaufnahme zu berücksichtigen und zum anderen die Qualität der Beschäftigung. Infolge des Sanktionsmoratoriums (Juli bis Dez. 2022) haben jeden Monat 4 Prozent weniger Personen in der Grundsicherung einen Job aufgenommen. Zuvor war die Zahl der Arbeitsaufnahmen infolge des Bundesverfassungsgerichts-urteils von 2019 (und der damit einhergehenden reduzierten Sanktionshöhe) bereits um 2,6 Prozent gesunken (Weber, 2024). Dieser Befund ist jedoch nicht mit einer langfristig positiven Wirkung von Sanktionen gleichzusetzen. Wolf (2024a) zeigt, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit zwar kurzfristig steigt, dieser

Effekt aber bereits 2 bis 3 Jahre nach der Sanktionierung negativ wird. Innerhalb weniger Jahre ist die Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei Sanktionierten 2 bis 3 Prozent geringer als bei Nicht-Sanktionierten. Daneben arbeiten Sanktionierte häufiger in niedrigqualifizierten Tätigkeiten.

Wolf (2024b) zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, mit der Sanktionen von Jobcentern ausgesprochen werden, eine wichtige Rolle für die Beschäftigungsaufnahme und die Qualität der späteren Beschäftigung spielt. Auch Sanktionen, die möglich sind, aber nicht ausgesprochen werden, haben positive Wirkungen: Wenn Leistungsempfänger:innen von Vermittlungsteams betreut werden, die häufiger sanktionieren, gelingt häufiger der Übergang in eine Beschäftigung – auch wenn die Leistungsempfänger:innen selbst nicht sanktioniert werden. Ist die Sanktionswahrscheinlichkeit moderat, also weder vergleichsweise gering noch übermäßig hoch, steigen auch die Beschäftigungsqualität und das Erwerbseinkommen längerfristig. Bei hoher Sanktionswahrscheinlichkeit steigen allerdings eher Jobaufnahmen auf Helfer- und Anlernniveau und solche in qualifiziertere Beschäftigung werden seltener. Eine starke Sanktionierung erhöht Übergänge in Beschäftigung vergleichsweise weniger stark und wirkt kontraproduktiv auf das Erwerbseinkommen sowie die Beschäftigungsqualität. Kommt es aufgrund von Pflichtverletzungen zu Sanktionen, sollten die Jobcenter also konsequent und mit moderater Stärke sanktionieren, um sowohl Beschäftigungsaufnahmen langfristig zu erhöhen als auch die Beschäftigungsqualität zu sichern.

7. Institutionelle und fiskale Perspektive auf die Arbeitsverwaltung

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende umfasst Leistungen zur Beratung, Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit sowie zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 1 Absatz 3 SGB II). Gemäß dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) sind Jobcenter dafür zuständig, bedürftigen Personen finanzielle Unterstützung zu gewähren. Ziel der Jobcenter ist es, den Lebensunterhalt der Leistungsberechtigten sicherzustellen und ihnen gleichzeitig durch verschiedene Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit zu verhelfen.

Der größte Posten der Jobcenter sind die Ausgaben für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Dazu zählen das Bürgergeld sowie die Kosten der Unterkunft. Im Jahr 2023 lagen die Ausgaben für das Bürgergeld bei knapp 19 Milliarden Euro. Die Übernahme der Unterkunftskosten betrug ca. 16,5 Milliarden Euro. Dazu kamen knapp 6,7 Milliarden Euro an Sozialversicherungsbeiträgen, also insbesondere Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. All drei Posten sind gesetzlich vorgeschriebene Pflichtleistungen der Jobcenter. 2023 beliefen sie sich auf knapp 42 Milliarden Euro.

TABELLE 1 Ausgaben des Bundeshaushalts für Leistungen im SGBII, 2023

	Ausgaben in Euro	Anteil in %
Bürgergeld	19.138.870.316	36,4
Kosten der Unterkunft	16.520.604.221	31,4
Ausgaben für Leistungen zur Sozialversicherung	6.686.730.956	12,7
Eingliederungsleistungen	3.813.185.765	7,2
Verwaltungskosten	6.139.998.992	11,7
Abweichend zu erbringende Leistungen	299.792.539	0,6
Insgesamt	52.599.182.789	100

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

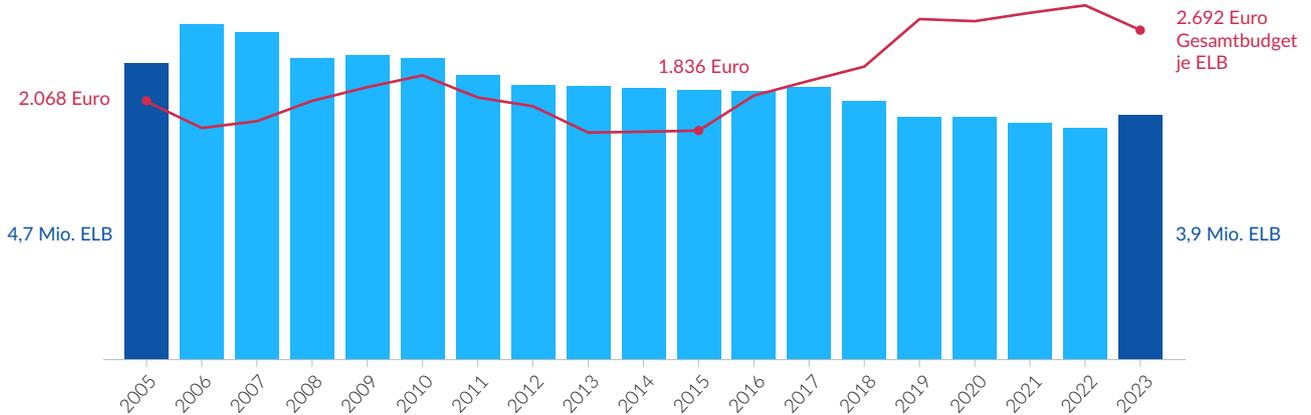
Neben diesen passiven Leistungen werden über die Haushaltsmittel zwei weitere Ausgabeposten bezahlt: Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten. Eingliederungsleistungen zählen zu den aktiven Leistungen. Sie zielen darauf ab, die Integration von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den Arbeitsmarkt zu fördern. Zu den Eingliederungsleistungen gehören unter anderem Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 16 Abs. 1 SGBII i. V.

m. § 45 SGB III), die berufliche Weiterbildung (§ 16 SGBII i. V. m. § 81 SGBIII), Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGBII) sowie Eingliederungszuschüsse (§ 16 SGBII i. V. m. § 88 SGBIII). Diese Maßnahmen kommen direkt den Leistungsberechtigten zugute. Sie sollen ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern und ihre langfristige Integration in Erwerbstätigkeit unterstützen. Verwaltungskosten hingegen entstehen durch die Beschäftigten der Jobcenter, die die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik anbieten oder Bürgergeld auszahlen. Sie werden größtenteils vom Bund bezahlt, ca. 15 Prozent kommen aus kommunalen Mitteln noch hinzu.

Nimmt man die Budgetplanungen als Vergleichsgröße, so ist das Gesamtbudget zwischen 2005 und 2023 von 9,8 Mrd. Euro pro Jahr auf rund 10,6 Mrd. Euro gestiegen. Die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten hat sich im selben Zeitraum von 4,7 Millionen auf 3,9 Millionen um 17 Prozent reduziert. Im Verhältnis von Gesamtbudget zu erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ergibt sich damit ein zunehmend schlechteres Verhältnis. Während 2005 rund 2.068 Euro je erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eingesetzt wurden, sind es 2023 2.692 Euro. Und das, obwohl 2023 die Zahl der Leistungsberechtigten durch den Eintritt von Ukrainer:innen wieder zunahm (Bundesrechnungshof, 2023).

Vom Gesamtbudget stehen den Jobcentern jährlich rund 4 Mrd. Euro konstant für Eingliederungsleistungen zur Verfügung. Die Eingliederungsmittel werden nicht nur nach der Zahl der zu betreuenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten verteilt, sondern um einen *Problemdruckindikator* und einen *Strukturindikator* ergänzt. Beim Problemdruckindikator erhalten Jobcenter mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an erwerbsfähigen Leistungsempfänger:innen einen prozentualen Zuschlag. Beim Strukturindikator erhalten diejenigen Jobcenter einen Zuschlag, deren Anteil an Langzeitarbeitslosen über dem Bundesdurchschnitt aller Jobcenter liegt. Diese Indikatoren sollen helfen, die Mittel dort zu konzentrieren, wo der Bedarf am größten ist. 2022 wurden über die zwei Indikatoren insgesamt 149 Mio. Euro zwischen den Jobcentern umverteilt. Der Bundesrechnungshof hat allerdings festgestellt, dass der Nutzen dieser zusätzlichen Indikatoren nicht nachgewiesen ist (Bundesrechnungshof, 2023).

ABBILDUNG 12 Verhältnis von Gesamtbudget aus Eingliederungs- und Verwaltungstitel im Verhältnis zu erwerbsfähigen Leistungsberechtigten



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Stand Mai 2023 sowie Eingliederungsmittel-Verordnungen und Haushaltspläne der Jahre 2005 bis 2023.

BertelsmannStiftung

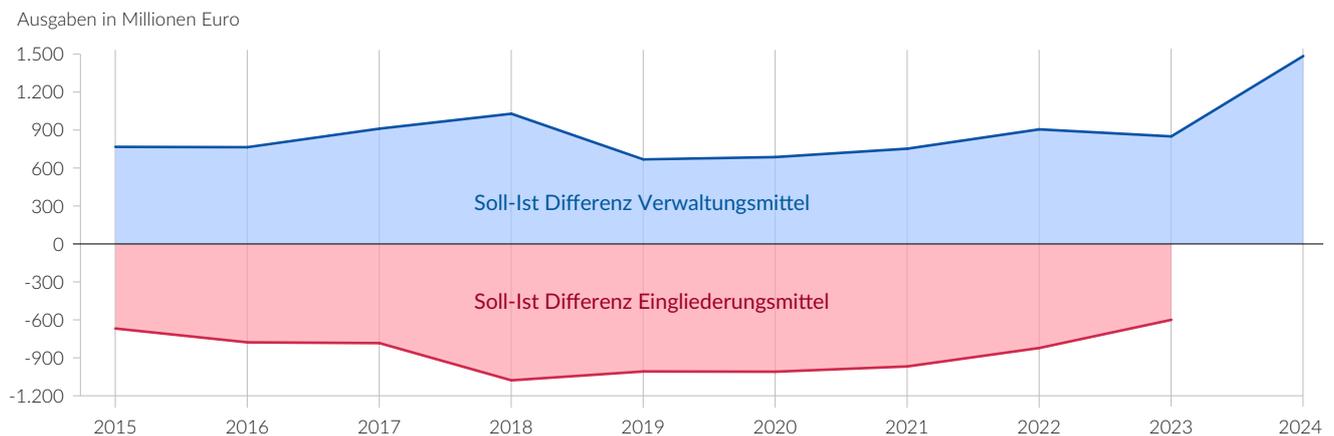
Gravierender als der Budget-Ausgleich ist der Umstand, dass etwa 20 Prozent der budgetierten Mittel gar nicht bei den Leistungsberechtigten als aktive Leistungen ankommen. Rund 1 Mrd. Euro werden jährlich in die Verwaltung umgeschichtet. Letzteres macht die unbegrenzte Deckungsfähigkeit zwischen dem Eingliederungs- und Verwaltungskostentitel möglich. Die Jobcenter führen die jährlichen Umschichtungen auf die unzureichende Ausstattung der Verwaltung zurück. Doch trotz der Umschichtungen bleiben jährlich rund 0,4 bis 0,6 Mrd. Euro als freie Mittel bei den Eingliederungsleistungen übrig (Bundesrechnungshof, 2023).

Während die geplanten Eingliederungsleistungen in der Regel unterschritten werden, werden die geplanten Mittel zur Verwaltung überschritten. Das ist eine übliche Praxis, sodass die meisten Jobcenter-Geschäftsführer ein Gesamtbudget statt differenzierter

Titel bevorzugen (Bernhard et al., 2024). Hierzu passt auch, dass die Jobcenter sehr unterschiedlich mit den Eingliederungsmitteln umgehen. Einige Jobcenter verausgaben die Mittel vollständig und andere schichten bis zu 71 Prozent der Mittel in die Verwaltung um. Während sich die bundesweite Situation hier sehr heterogen darstellt, bleibt die individuelle Praxis beim jeweiligen Jobcenter über mehrere Jahre oft unverändert (Bundesrechnungshof, 2023).

Trotz der bekannten Praxis sowie der schon traditionellen Abweichung zwischen Soll und Ist sieht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales keine Notwendigkeit für Anpassungen. Es liegt in der dezentralen Verantwortung der Jobcenter, sich für eine eher maßnahmenorientierte Eingliederungsstrategie zu entscheiden oder für eine intensivere Betreuung durch die Beschäftigten des Jobcenters. Relevant sei nur die

ABBILDUNG 13 Umschichtung zwischen Verwaltungs- und Eingliederungsmittel im Bürgergeld



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

BertelsmannStiftung

Höhe des Gesamtbudgets. Wobei die breitere finanzielle Ausstattung der Eingliederungshilfe als Anreiz verstanden werden soll, die Eingliederung der intensiveren Betreuung durch eigenes Personal vorzuziehen (Bundesrechnungshof, 2023).

Es ist fraglich, ob die bisherige Verfahrensweise effizient ist. Einerseits bleiben bundesweit stets Mittel aus der Eingliederung ungenutzt (was u. a. mit den langen Planungszeiträumen der Jobcenter zu tun hat). Andererseits werden die Mittel regional sehr unterschiedlich verwendet. Dabei haben einige Jobcenter Engpässe, während gleichzeitig andere Jobcenter die Mittel nicht verausgaben. Die unbegrenzte Deckungsfähigkeit der beiden Kostentitel erlaubt zwar dezentral mehr Flexibilität, doch geht das zu Lasten von Steuerungsmöglichkeiten und einem zielgenauen Mitteleinsatz.

Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Gesamteffizienz des Verwaltungsapparates. Die erheblichen Unterschiede in der Ver- und Aufteilung von Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln zwischen den einzelnen Jobcentern erschweren es, den tatsächlichen Mittelbedarf exakt beurteilen zu können. So lässt sich nicht einschätzen, warum Eingliederungsmittel mitunter nicht verausgabt werden. Fehlt es in manchen Regionen an passenden Maßnahme-Angeboten oder tauglichen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten? Oder sind die Auswahlprozesse für die Teilnehmer:innen der Maßnahmen ineffizient?

Auch im Bereich der Verwaltung kommt es zu einem zunehmenden Ungleichgewicht zwischen Kosten und Kund:innen. Während die Ist-Ausgaben im Verwal-

tungstitel von ca. 4,4 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf rund 6 Mrd. Euro im Jahr 2023 angestiegen sind, hat sich das Verhältnis zur Anzahl der Bedarfsgemeinschaften zunehmend verschlechtert. Während sich 2010 die Verwaltungskosten pro Bedarfsgemeinschaft auf 1.229 Euro beliefen, lagen sie 2023 mit 2.175 Euro um mehr als drei Viertel darüber (Deutscher Bundestag, 2024b).

ABBILDUNG 14 Verwaltungskosten pro Bedarfsgemeinschaft



Quelle: Bundesministerium der Finanzen/
Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

| BertelsmannStiftung

Neben der finanziellen Grundsicherung zählt auch die berufliche Eingliederung zu den Kernaufgaben der Jobcenter. Werden finanzielle Mittel in den Verwaltungstitel verschoben, bedeutet das, dass die Eingliederung stärker durch eigenes Personal erbracht wird als durch zugekaufte Arbeitsmarktdienstleistungen.

Die Vermittlungsquote (§ 11 Abs. 2 Nr. 5 SGB III a. F.) der Jobcenter und Bundesagentur für Arbeit gibt an, in welchem Umfang Leistungsempfänger:innen durch Auswahl und Vorschlag der Arbeitsvermittler:innen in

ABBILDUNG 15 Abgang an Arbeitslosen durch Vermittlung nach Auswahl und Vorschlag

Prozentualer Anteil von 2014 bis 2023



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

| BertelsmannStiftung

den regulären Arbeitsmarkt vermittelt werden. In nur zehn Jahren (2014–2023) fiel die Vermittlungsquote um mehr als zwei Drittel von 14,9 Prozent auf 5,5 Prozent.

Einschränkend ist allerdings zu sagen, dass das Zustandekommen eines Arbeitsverhältnisses sich nicht allein mit der Vermittlungsquote erfassen lässt. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte können auch eigenständig einen neuen Job finden, andere Beratungsdienstleistungen in Anspruch nehmen oder durch Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik integriert werden.

Die wiederkehrende Umwidmung von Geldern in den Verwaltungstitel zeigt, dass die Jobcenter eine intensivere Betreuung der Leistungsempfänger:innen durch eigenes Jobcenter-Personal der maßnahmenorientierten Eingliederung vorziehen. Vor diesem Hintergrund erscheint der Rückgang der Vermittlungsquote als besorgniserregend. Der Wegfall der gesetzlichen Pflicht zur Erstellung einer Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III und 54 SGB II im Rahmen der Einführung des Bürgergeldes macht eine weitere Verfolgung der Entwicklungen unmöglich.

8. Einfluss von Lohnabstand und Transferentzugsraten auf Erwerbsanreize

Neben den Vermittlungsanstrengungen der Jobcenter spielen auch Eigeninitiative und Arbeitsanreize eine bedeutende Rolle für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Menschen im Bürgergeldbezug. In jedem System der Grundsicherung beeinflussen zwei zentrale Kenngrößen die Arbeitsanreize: der *Lohnabstand* und die *Transferentzugsrate*. Der Lohnabstand bezeichnet dabei den Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Grundsicherung (wenn diese die einzige Einkommensquelle darstellt: der so genannte Sockeltransfer) und dem Lohn, den eine leistungsbeziehende Person erzielen kann, wenn sie eine Arbeit aufnimmt. Das kann der gesetzliche Mindestlohn sein, er kann aber auch darüber liegen. Der Lohnabstand beeinflusst damit den Anreiz für erwerbsfähige Leistungsempfänger:innen, einer bezahlten Tätigkeit nachzugehen. In der Realität ist der Lohnabstand aufgrund individuell unterschiedlicher Merkmale wie Haushaltsgröße, Bildungshintergrund oder in Frage kommender Erwerbstätigkeiten

höchst unterschiedlich. Wer zusätzlich zur Grundsicherung erwerbstätig ist oder sogar den Leistungsbezug durch eigene Arbeit vollständig verlässt, hat im derzeitigen System stets ein höheres Einkommen, als wenn er ausschließlich die Grundsicherung beziehen würde. Ob sich die Aufnahme einer Tätigkeit wirklich lohnt, ist jedoch eine persönliche Abwägung. Denn dem zusätzlichen Einkommen stehen möglicherweise auch zusätzliche Ausgaben wie Fahrt- und Verpflegungskosten gegenüber. Schwarzarbeit kann gegenüber einer einkommensteuer- und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gerade bei geringem Lohnabstand die attraktivere Alternative sein. Und nicht zuletzt bringt eine Erwerbsarbeit neben Vorteilen wie dem Mehrverdienst, der Selbstwirksamkeit, dem kollegialen Austausch oder der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben auch Nachteile wie Stress, körperliche Anstrengung und mangelnde Autonomie. Auch das kann bei einem geringen Lohnabstand den Ausschlag geben, nicht erwerbstätig zu werden.

Die Transferentzugsrate gibt an, um wie viel sich der Leistungsanspruch durch ein *zusätzlich* erzielttes Arbeitseinkommen verringert. Eine Transferentzugsrate von 100 Prozent bedeutet, dass jeder durch Erwerbsarbeit verdiente Euro den Leistungsanspruch um ebenfalls einen Euro vermindert, sodass das Gesamteinkommen letztlich gleichbleibt. Transferentzugsraten oberhalb von 100 Prozent bedeuten sogar, dass ein steigendes Bruttoeinkommen zu weniger Nettoeinkommen führt. Eine Transferentzugsrate von null Prozent heißt dagegen, dass der Leistungsanspruch durch eigenes Arbeitseinkommen überhaupt nicht vermindert wird.

Zusammen mit dem Sockeltransfer bestimmt die Transferentzugsrate über die so genannte *Transfergrenze*. Sie bezeichnet die Höhe des Erwerbseinkommens, bei der der Leistungsanspruch in der Grundsicherung auf null sinkt. Die Transfergrenze ist (unter sonst gleichen Bedingungen) umso höher, je höher der Sockeltransfer liegt und je geringer die Transferentzugsrate ist. Sockeltransfer und Transferentzugsrate beeinflussen damit nicht nur den individuellen Anreiz zu arbeiten, sondern bestimmen auch maßgeblich die Kosten des Gesamtsystems.

Im deutschen System der Grundsicherung gibt es je nach hinzuverdienelem Arbeitseinkommen unterschiedliche Transferentzugsraten. Mit Einführung des Bürger-

geldes im Jahr 2023 wurden die Transferentzugsraten (im Vergleich zum vorangegangenen Hartz-IV-System) leicht angepasst, bis Anfang 2025 aber nicht weiter verändert. Die Regelungen sind wie folgt: Die ersten 100 Euro des selbstverdienten Einkommens bleiben von der Anrechnung ausgenommen. Das heißt, 100 Euro Bruttoverdienst entsprechen 100 Euro Nettoverdienst. Damit sollen Werbungskosten im weiteren Sinne abgedeckt werden. Bei einem Verdienst von mehr als 400 Euro kann (bei Nachweis) auch ein höherer Betrag abgesetzt werden (Steffen, 2024). Zwischen 100 Euro und 520 Euro werden von jedem hinzuverdienten Euro 80 Cent auf die Grundsicherungsleistung angerechnet. Die Transferentzugsrate beträgt hier also 80 Prozent. Zwischen 520 Euro und 1.000 Euro liegt die Transferentzugsrate bei 70 Prozent.

Bei einem Einkommen von 1.000 bis 1.200 Euro beträgt die Transferentzugsrate 90 Prozent, oberhalb davon 100 Prozent, wenn in der Bedarfsgemeinschaft keine Kinder leben. Sind Kinder vorhanden, greift die Transferentzugsrate von 100 Prozent erst ab einem Einkommen von 1.500 Euro.

Die Transferentzugsraten in der Grundsicherung von Hartz IV waren recht ähnlich zu denen im Bürgergeld. Bis zum Jahr 2022 wurde zunächst ein Freibetrag in Höhe von 100 Euro gewährt. Darüber lag die Transferentzugsrate bei 80 Prozent, allerdings bis zu einer Grenze von 800 Euro (statt aktuell 520 Euro). Zwischen 800 und 1.000 Euro Arbeitseinkommen betrug die Transferentzugsrate 90 Prozent und ab 1.200 Euro 100 Prozent – unabhängig davon, ob Kinder in der Bedarfsgemeinschaft lebten.

Bei diesem Vergleich fällt vor allem die beim Bürgergeld leicht geringere Transferentzugsrate von 70 Prozent zwischen 520 und 1.000 Euro auf. Hier wurde mit dem früheren Grundprinzip im SGB II gebrochen, dass steigendes Einkommen mit steigenden Transferentzugsraten einhergehen sollte (Breyer, 2022). Mit dieser Änderung sollte der Anreiz geschaffen werden, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, die über eine geringfügige Beschäftigung hinausgeht. Allerdings ist die untere Grenze von 520 Euro für diesen Bereich nicht an die formale Grenze für eine geringfügige Beschäftigung geknüpft, die dynamisch mit der Entwicklung des Mindestlohns wächst. Im Jahr 2024 lag die Minijob-Grenze bereits bei 538 Euro. Für das Jahr 2025 ist sie auf 556 Euro festgesetzt. Die Geringfügigkeitsgrenze

entfernt sich also immer weiter von der Einkommensgrenze, ab der die Transferentzugsrate sich vermindert. Die ursprüngliche Logik, einen Anreiz für eine Erwerbstätigkeit oberhalb der Geringfügigkeit zu setzen, gilt damit immer weniger.

Fehlanreize vor allem für Ausweitung der Erwerbstätigkeit bei bestehendem Leistungsbezug

Betrachtet man das Bürgergeld-System nur für sich, halten sich die Fehlanreize für eine Beschäftigung zunächst in Grenzen. Das formale Lohnabstandsgebot ist durchgängig erfüllt: Wer arbeitet, hat stets ein höheres Gesamteinkommen als derjenige, der nicht arbeitet. Die hohen Transferentzugsraten bei höheren Arbeitseinkommen sind nachvollziehbar. Schließlich soll der Leistungsbezug nicht in mittlere Einkommensbereiche hineinreichen. Dann nämlich würden erhebliche Teile der Mittelschicht zu Transferempfänger:innen und die Kosten des Systems nochmals steigen. Allerdings sorgen die hohen Transferentzugsraten dafür, dass sich (ausgehend von einer bereits bestehenden Erwerbstätigkeit) Mehrarbeit kaum lohnt. Das sukzessive Verlassen des Leistungsbezugs etwa durch die Ausweitung der Arbeitszeit oder den Wechsel in besser entlohnte Tätigkeiten wird damit erheblich erschwert. Das gilt besonders für Personen, die aus einer ursprünglich regulären Erwerbstätigkeit ohne Grundsicherungsleistungen in den Bezug von SGB-II-Leistungen abgerutscht sind. Sie unterliegen einem „Sperrklimen-Effekt“ durch hohe Transferentzugsraten. Letztere bedeuten eine hohe Hürde für den Wiederaufstieg aus dem Leistungsbezug.

Dieser Effekt wird durch andere Unterstützungssysteme, die ebenfalls der Einkommenssicherung dienen, noch verschärft (Günther et al., 2023). Dazu zählen in erster Linie das Wohngeld und die Leistungen für Familien wie das Kindergeld (das vollständig auf den Bürgergeld-Anspruch angerechnet wird) sowie der Kinderzuschlag. Da sowohl das Wohngeld (Transferentzugsrate kleiner als 50 Prozent) als auch der Kinderzuschlag (Transferentzugsrate durchgängig 50 Prozent) mit steigendem Einkommen abgeschmolzen werden, kumulieren sich die Transferentzugsraten. Bei besonders ungünstigen Konstellationen können sie sogar mehr als 100 Prozent betragen. Hinzu kommt, dass die Kosten der Unterkunft, die entweder im

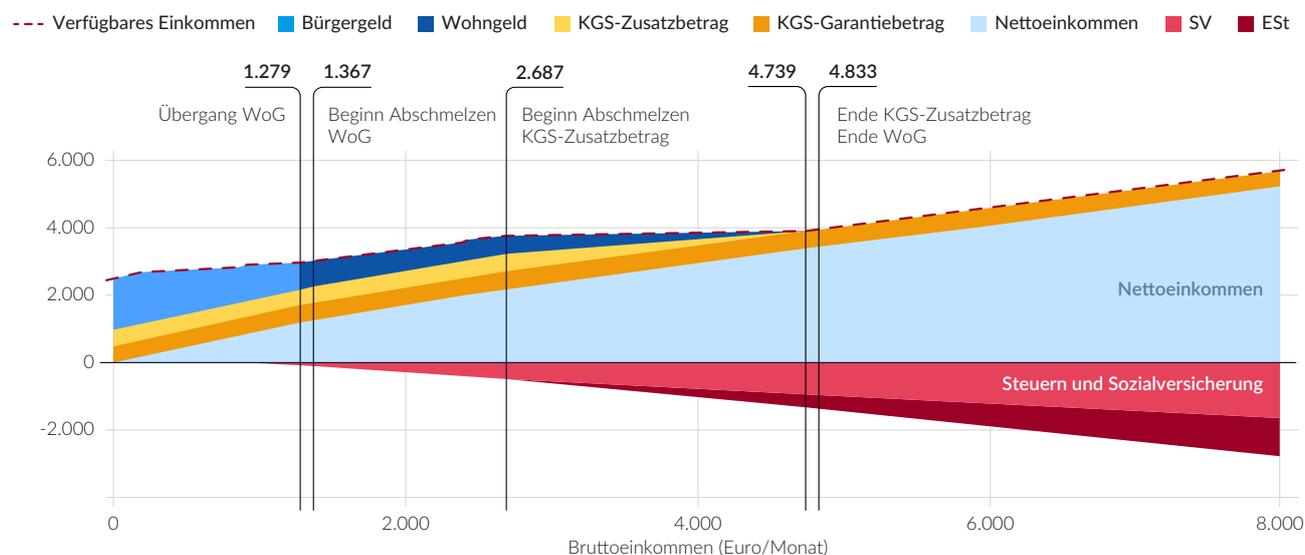
Rahmen des Bürgergeldbezugs gedeckt oder durch das Wohngeld bezuschusst werden, regional differieren. Damit variieren je nach Wohnort auch die Höhe der Gesamtleistung und die Höhe der Transfergrenze, über die hinaus keine staatlichen Leistungen mehr gezahlt werden. Demgegenüber sind der gesetzliche Mindestlohn und größtenteils auch Tariflöhne bundeseinheitlich geregelt, sodass der faktische Lohnabstand regional ebenfalls unterschiedlich hoch ausfällt.

Das alles führt zu einem diskontinuierlichen Verlauf des Nettoeinkommens, wenn das Bruttoeinkommen durch eigene Erwerbstätigkeit steigt. Abbildung 16 zeigt dies exemplarisch für ein Ehepaar (Aufteilung des Haushaltsbruttoeinkommens: zwei Drittel zu einem Drittel) mit zwei Kindern im Alter von 7 und 9 Jahren, einer monatlichen Kaltmiete von 530 Euro und Heizkosten von 100 Euro (BMAS, 2023b). Die Familie verfügt über kein Vermögen und erzielt eigene Einkünfte ausschließlich aus Erwerbsarbeit. Die vierköpfige Familie wird an dieser Stelle als einziger Haushaltstyp betrachtet, weil hier sämtliche möglichen Einflussfaktoren für staatliche Transferleistungen zusammenkommen. Weitere Haushaltstypen werden im Forschungsbericht „Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize“ (BMAS, 2023b) analysiert. In den Simulationsrechnungen wurde der damals vorliegende Gesetzesentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung (KGS) berücksichtigt. Die etwas andere Berechnung des monatlichen Höchstbe-

trags für den geplanten Kinderzuschlag im Vergleich zum bestehenden Kinderzuschlag lässt die hier dargelegten Sachverhalte unverändert.

Aus der Abbildung wird deutlich, dass sich die drei Systeme Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag weit über den eigentlichen Bereich des Bürgergeldbezugs (in hellblau dargestellt) hinaus auf die Entwicklung des Nettoeinkommens auswirken. Das Wohngeld wird nur in einem schmalen Bereich des Bruttoeinkommens in voller Höhe gezahlt, schmilzt also schon früh ab. Der Kinderzuschlag wird auch bei höheren Einkommen noch in voller Höhe gewährt. Erst ab einem Bruttoeinkommen von 2.687 Euro schmilzt er ab. Die fortschreitende Reduktion staatlicher Transferleistungen sorgt zusammen mit der einsetzenden Belastung durch zunächst Sozialversicherungsabgaben und dann Einkommensteuer dafür, dass in dem weiten Bereich zwischen 2.687 Euro und 4.833 Euro eine kumulierte Grenzbelastung zwischen 90 und 100 Prozent entsteht. Jeder zusätzlich verdiente Euro in diesem Bereich erhöht also kaum das tatsächliche Nettoeinkommen. Das bedeutet, dass ein Haushalt mit einem Gesamtbruttoverdienst von beispielsweise 2.600 Euro schon einen enormen Einkommenssprung (auf etwa 5.000 Euro) machen muss, um spürbar mehr verfügbares Einkommen zu haben. Für die Empfänger:innen von Transferleistungen ist es in diesem Bereich also nicht attraktiv, ihr Einkommen in kleinen Schritten zu erhöhen.

ABBILDUNG 16 **Verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Verdienstverlauf, Gesetzesstand Mitte 2023**



Anmerkungen: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (ESt), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Wohngeld (WoG), Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat.

Quelle: BMAS, 2023b.

Vor diesem Hintergrund scheint es geboten, bei höheren Arbeitseinkommen die Transferentzugsraten zu verringern. Dabei wäre das Zusammenspiel der verschiedenen Unterstützungssysteme zu berücksichtigen. Ein solcher Schritt würde die Kosten des Gesamtsystems erhöhen. Das Erwerbseinkommen, bei dem die Transfergrenze noch nicht erreicht ist (und damit noch Leistungsansprüche bestehen), würde sich deutlich erhöhen. Das ginge bis weit in den mittleren Einkommensbereich hinein. Die Zahl der Aufstocker:innen (also der Leistungsempfänger:innen, die Leistungen aus der Grundsicherung mit Erwerbseinkommen kombinieren), würde erheblich zunehmen. Viele der neuen Leistungsempfänger:innen würden ihr Arbeitsangebot wahrscheinlich verringern, da sie ihren Lebensstandard nun auch mit weniger Arbeitszeit aufrechterhalten können. Diese Aspekte schränken den Gestaltungsspielraum für eine Reform der Transferentzugsraten erheblich ein.

Variante des BMAS mit Verringerung des Transferentzugs am oberen Ende

Vor diesem Hintergrund hat das ifo Institut im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales verschiedene Reformvarianten für anreizfreundlichere Transferentzugsraten entwickelt und deren Arbeitsmarkt- und Fiskalwirkungen simuliert. Der favorisierte Ansatz vereint drei Zielsetzungen: 1. Die Ausdehnung des Arbeitsangebots soll möglichst groß sein. 2. Kein Haushalt soll durch die Reform unmittelbar finanziell schlechter gestellt werden. 3. Die zusätzliche Belastung des Staatshaushalts soll moderat sein.

Im Ergebnis sieht die favorisierte Reformvariante folgende Bereiche unterschiedlicher Transferentzugsraten vor:

- Die ersten 100 Euro des eigenen Verdiensts bleiben anrechnungsfrei, die Transferentzugsrate beträgt null.
- Zwischen 100 Euro und der (im Jahr 2023 gültigen) Verdienstgrenze von 520 Euro wird eigenes Einkommen zu 80 Prozent auf den Leistungsbezug angerechnet.
- Zwischen 520 Euro und 2.000 Euro wird eigenes Einkommen zu 70 Prozent angerechnet.

- Verdienste jenseits von 2.000 Euro unterliegen einer Transferentzugsrate von 65 Prozent.

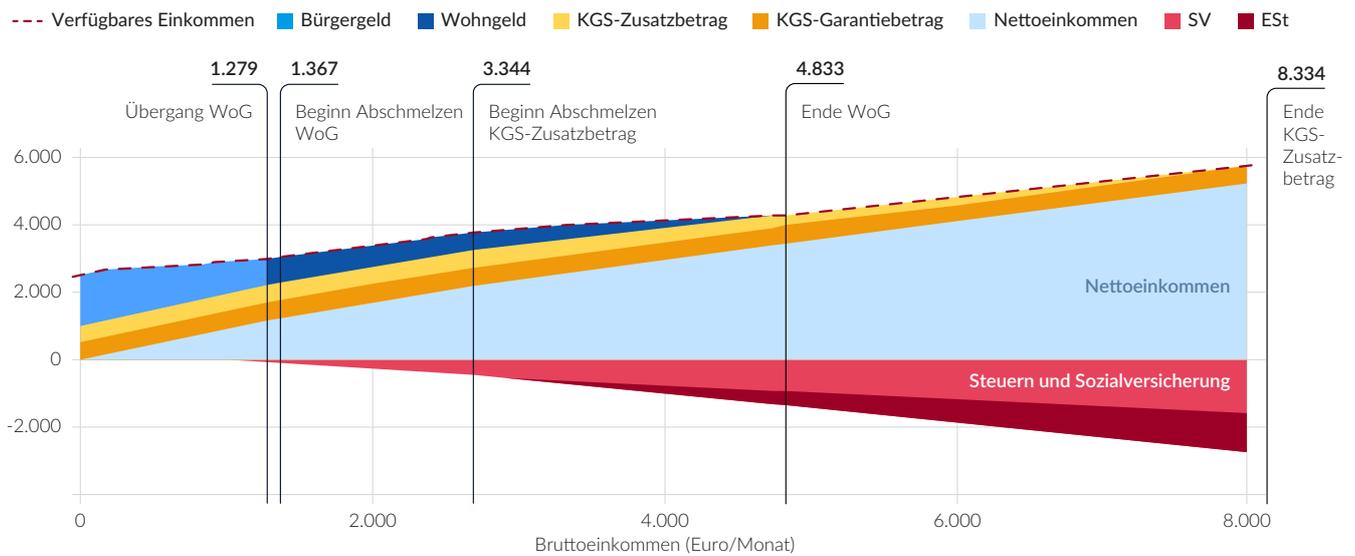
Im Vergleich zum Status quo bleibt nach diesem Vorschlag also bis zur Minijobgrenze von 2023 alles beim Alten. Auch über der Minijobgrenze ändert sich die Transferentzugsrate nicht. Allerdings wird der Bereich deutlich auf 2.000 Euro ausgeweitet und durch eine neue Zone mit 65 Prozent Transferentzugsrate ergänzt.

Die Verringerung der Transferentzugsrate für vergleichsweise hohe Bruttoeinkommen wirkt sich darauf aus, bis zu welchen Höchstbeträgen beim Bruttoeinkommen noch Wohngeld bzw. der Kinderzuschlag gezahlt wird (Abbildung 17). Der Einkommensbereich für Wohngeldleistungen erhöht sich nur leicht von etwa 4.700 auf gut 4.800 Euro. Der Einkommensbereich, bis zu dem ein Kinderzuschlag gewährt wird, steigt hingegen von ca. 4.700 auf 8.300 Euro. Das ist eine direkte Folge aus den höheren Freibeträgen für Erwerbstätige im Bürgergeld. Durch sie erreicht das zu berücksichtigende Einkommen nun erst bei einem Bruttoeinkommen von 3.300 Euro den Bedarf der Eltern. Erst danach schmilzt der Kinderzuschlag ab (bis auf null bei 8.300 Euro).

Eine solche Reform würde den Staatshaushalt mit zusätzlichen 1,74 Mrd. Euro belasten. Demgegenüber würde die Beschäftigung um 100.000 Vollzeitäquivalente zunehmen. Das ist der Saldo aus Personen, die zuvor nicht erwerbstätig waren und im Zuge der Reform eine Voll- oder Teilzeitstelle aufnehmen, sowie Personen, die bereits eine Stelle haben und dann ihre Arbeitszeit nach oben oder unten anpassen. Manche Menschen ziehen sich in Folge der Reform auch ganz vom Arbeitsmarkt zurück. Etwa 123.000 Personen, die vor der Reform nicht beschäftigt waren, nehmen aufgrund der höheren Erwerbsanreize nun am Arbeitsmarkt teil.

Eine Reform der Transferentzugsraten unterliegt vielen Bedingungen. Sie lässt nur wenig Spielraum für eine Absenkung der Entzugsraten, wenn die fiskalischen Kosten moderat bleiben und die Zahl der Leistungsberechtigten nicht übermäßig wachsen soll. Wie bereits gezeigt wurde, liegt ein wesentliches Problem in der mangelnden Abstimmung der verschiedenen Hilfesysteme mit einer hohen kumulierten Transferentzugsrate und einhergehenden Fehlanreizen. Vor diesem Hinter-

ABBILDUNG 17 **Verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Verdienstverlauf, präferierte Reformvariante ifo Institut**



Anmerkungen: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergrundsicherung (KGS), Wohngeld (WoG), Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat.

Quelle: BMAS, 2023b.

| BertelsmannStiftung

grund hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen eine Stellungnahme vorgelegt, die eine umfassende Reform für ein einheitliches, in sich konsistentes Grundsicherungssystem vorschlägt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2023). Sie zielt auf bundesweit gleiche Lebensverhältnisse bei den Leistungsempfänger:innen, mehr Transparenz bei den Hinzuverdienstregelungen und – in Verbindung mit besseren Hinzuverdienstmöglichkeiten – auf mehr Arbeitszeit in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

Der Reformvorschlag beinhaltet zwei Varianten. Die erste sieht vor, sämtliche Transferleistungen in einem einzigen neuen Bürgergeldsystem zusammenzufassen. So ließe sich am ehesten ein System „aus einem Guss“ realisieren. Allerdings könnte damit auch eine Stigmatisierung von Menschen einhergehen, die bislang keine Leistungen der Grundsicherung beziehen, künftig aber zu den „Bürgergeldempfänger:innen“ zählen. Die zweite Reformvariante ist weniger rigoros, will aber durch eine veränderte Anordnung bestehender Leistungen für mehr Transparenz und Kohärenz sorgen. Dafür werden ähnliche Komponenten aus dem Bürgergeld einerseits und dem Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld andererseits neu sortiert und zusammengeführt. Die Unterkunftsleistungen im Bürgergeld sollen z. B. mit dem Wohngeld zusammengeführt werden. Die Regelbedarfe für Minderjährige sollen mit dem Kinderzuschlag und dem Kindergeld in einer „neuen

Kindergrundsicherung“ vereinheitlicht werden. Im „neuen Bürgergeld“ blieben nur noch die Regelbedarfe für Erwachsene bestehen.

Die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats enthält keine Vorschläge für die konkreten Parameter dieses umfassenden Reformansatzes. Mögliche Arbeitsmarkt- und Fiskaleffekte lassen sich somit bislang nicht simulieren bzw. abschätzen. Nichtsdestotrotz weist die Stellungnahme aber einen interessanten Weg, wie sich die inhärenten Probleme der bisherigen Systeme der Einkommenssicherung grundlegend angehen ließen. Fehlanreize aufgrund von hohen Transferentzugsraten und geringen Lohnabständen lassen sich allerdings auch hier nicht ganz beseitigen. Eine derart weitreichende Reform könnte aber auch der lange diskutierte Schritt sein hin zu einer zentralen Anlauf- und Beratungsstelle (One Stop Agency). Anspruchsberechtigte müssten sich dann nicht mehr an verschiedene Behörden und Ämter wenden.

9. Workfare – ein zusätzlicher Ansatz zur Aktivierung?

Einen anderen Weg, mit Fehlanreizen umzugehen, beschreitet der Workfare-Ansatz. Er wird bereits seit den 90er-Jahren diskutiert und gewinnt in aktuellen Debatten erneut an Bedeutung, die dem „Fordern“ (gegenüber dem „Fördern“) wieder mehr Gewicht ver-

leihen wollen. Der Grundgedanke von Workfare ist der, dass alle erwerbsfähigen Menschen, die Grundsicherung beziehen, dem Staat eine Gegenleistung in Form von Arbeitsstunden zur Verfügung stellen müssen (Besley und Coate, 1992, Spies et al., 2001, Bonin et al., 2003). Der Ansatz vereint dabei zwei Ziele: Zum einen sollen Leistungsempfänger:innen die Verbindung zum Arbeitsleben nicht verlieren. Dadurch wahren und verbessern sie ihre Chancen, eine neue Beschäftigung zu finden – idealerweise auf dem ersten Arbeitsmarkt. Zum anderen sollen bei Workfare nur die Personen Anspruch auf Grundsicherung haben, die wirklich auf sie angewiesen sind. Das sind Menschen, die ansonsten keine Möglichkeiten haben, ein eigenes Einkommen zu erzielen. Wer jedoch eigenständig einen höheren Verdienst als die Grundsicherung erzielen kann, soll das Grundsicherungssystem nicht in Anspruch nehmen und stattdessen einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Das lässt sich dadurch erreichen, dass allen Leistungsempfänger:innen eine Arbeitsstelle in einer ungeforderten oder geförderten Beschäftigung angeboten wird – entweder auf dem Arbeitsmarkt oder in einer öffentlich bereitgestellten Beschäftigung. In der Reinform von Workfare würde dieses Angebot unmittelbar mit dem Eintritt in die Grundsicherung erfolgen und die Tätigkeit würde nicht entlohnt werden. In der praktischen Ausgestaltung könnte eine gewisse Karenzzeit gewährt sowie auch eine Aufwandsentschädigung gezahlt werden. Im Rahmen der Hartz-Reformen gab es dies bereits z. B. in Form der Arbeitsgelegenheiten mit Aufwandsentschädigung („1-Euro-Jobs“). Nach dem Workfare-Ansatz würde die Verpflichtung, in gewissem Umfang einer regelmäßigen Tätigkeit nachzugehen, nochmals stärker im Vordergrund stehen. Dadurch wird die generelle Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme überprüft und die Freizeit während des Leistungsbezugs eingeschränkt. Das macht die Aufnahme einer selbstbestimmten Erwerbstätigkeit für die Leistungsempfänger:innen attraktiver. Auch in einem Workfare-System wird es Menschen in Schwarzarbeit geben. Anders als im aktuellen System wird es dann aber nicht mehr möglich sein, neben der Schwarzarbeit noch Grundsicherungsleistungen zu erhalten. Schwarzarbeiter:innen belasten damit nicht mehr das Budget der Grundsicherung.

Damit Workfare funktioniert, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

1. In einem Workfare-Programm dürfen nur erwerbsfähige Personen erfasst sein. Sie müssen arbeitsfähig sein, damit potenzielle Empfänger:innen der Grundsicherung auch tatsächlich zwischen Leistungsbezug und der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wählen können. Ansonsten käme es zu ungerechtfertigten Härten, da Nichterwerbsfähige das Angebot einer Arbeitsstelle gar nicht annehmen können. Nicht erwerbsfähige Personen müssten deshalb Leistungen aus einem Parallelsystem erhalten, so wie es heute bereits im Rahmen der Sozialhilfe im SGB XII der Fall ist.
2. Ein Workfare-Ansatz braucht Sanktionsmöglichkeiten. Kommen Empfänger:innen von Grundsicherung ihrer Arbeitsverpflichtung nicht nach, können die Leistungen reduziert werden. Faktisch müssten erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die eine angebotene Arbeitsstelle nicht antreten, mit 100 Prozent Leistungskürzung sanktioniert werden. Auf den ersten Blick scheint das den verfassungsrechtlich gebotenen Rahmen zu sprengen. In seinem Urteil vom 5.11.2019 sieht das Bundesverfassungsgericht allerdings explizit eine Möglichkeit für derartige Fälle. In der Urteilsbegründung heißt es: „[...] Anders liegt dies folglich, wenn und solange Leistungsberechtigte es selbst in der Hand haben, durch Aufnahme einer ihnen angebotenen zumutbaren Arbeit (§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II) ihre menschenwürdige Existenz tatsächlich und unmittelbar durch die Erzielung von Einkommen selbst zu sichern. [...] Wird eine solche tatsächlich existenzsichernde und im Sinne des § 10 SGB II zumutbare Erwerbstätigkeit ohne wichtigen Grund im Sinne des § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II willentlich verweigert, obwohl im Verfahren die Möglichkeit bestand, dazu auch etwaige Besonderheiten der persönlichen Situation vorzubringen, die einer Arbeitsaufnahme bei objektiver Betrachtung entgegenstehen könnten, ist daher ein vollständiger Leistungsentzug zu rechtfertigen.“ (Bundesverfassungsgericht, 2019).

Ein Workfare-Ansatz wäre damit in Deutschland prinzipiell umsetzbar. Praktisch stünden ihm allerdings hohe Hürden entgegen:

- Um die generelle Erwerbsfähigkeit und deren Umfang zu ermitteln, wäre ein vergleichsweise hoher Aufwand nötig. Die Unterscheidung zwischen erwerbsfähig und nicht erwerbsfähig und die Einschätzung des möglichen Erwerbsumfangs müssten mit großer Präzision erfolgen. Schließlich hängt davon die weitere Behandlung im Grundsicherungssystem ab.
- Die Anforderungen an die Arbeitsvermittler:innen in den Jobcentern sowie die öffentlichen Arbeitgeber:innen (allen voran die Kommunen) wären enorm. Sie müssten stets ausreichend Stellenangebote vorhalten.
- Um auch Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt verfügbar zu machen, müssten viele davon durch Lohnkostenzuschüsse unterstützt werden. Genau das ermöglicht heute schon das Teilhabechancengesetz. Doch müssten die Möglichkeiten und mit ihnen das zur Verfügung stehende Budget erheblich ausgeweitet werden. Genau dem steht aber entgegen, dass die Mittel für den Eingliederungstitel, der insbesondere geförderte Beschäftigung nach den Paragraphen 16e/16i SGB II finanziert, von 2023 auf 2024 um 250 Millionen Euro gekürzt wurden und nach dem bisherigen Haushaltsentwurf für 2025 nochmals um 450 Millionen Euro reduziert werden sollen. Bereits im ersten Quartal 2024 hatte sich die Zahl der Neueintritte bei der Förderung „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) halbiert (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, 2024).
- Zusätzliche Arbeitsplätze in der Größenordnung von zwei Millionen würde die Frage nach Wettbewerbsneutralität, Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit wieder aufkommen lassen. Im Teilhabechancengesetz war es eine Neuerung, dass regulär geförderte Arbeitsplätze nicht ausschließlich wettbewerbsneutral, zusätzlich und gemeinnützig sein müssen. Das sollte die Gefahr von „Sackgassen-Jobs“ reduzieren und die Chance auf eine dauerhafte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt verbessern. In einem Workfare-System ließe sich das vermutlich nicht realisieren. Angesichts der erforderlichen Anzahl von Jobs wären die Verdrängungseffekte zulasten der privat angebotenen Arbeitsplätze zu stark.
- Werden öffentlich bereitgestellte Workfare-Arbeitsplätze mit Aufwandsentschädigungen gefördert, könnten sich manche Leistungsempfänger:innen dauerhaft in diesen Beschäftigungsformen einrichten. Selbst dann, wenn sie das Potenzial haben, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Diese Gefahr besteht insbesondere in strukturschwachen Regionen mit ihrem grundsätzlich geringeren Angebot an freien Arbeitsplätzen. Vergleichbare Entwicklungen gab es schon bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten.

Angesichts dieser Herausforderungen ist auch der Workfare-Ansatz kein Königsweg, um Fehlanreize abzubauen und die Beschäftigungschancen der Leistungsempfänger:innen substanziell zu erhöhen. Allerdings lässt sich der Grundgedanke, dass nämlich der Bezug von Grundsicherung gegenüber der Gesellschaft auch verpflichtet, durchaus im bestehenden Bürgergeld stärken. Das würde nicht zuletzt auch die Akzeptanz des gesamten Systems steigern – insbesondere bei denen, die aus eigener Kraft ein Einkommen knapp oberhalb der Grundsicherungsgrenze erzielen.

10. Fazit

Die Grundsicherung für arbeitssuchende Erwerbsfähige steht vor ihrer nächsten Reform. Nach 20 Jahren Hartz IV und zwei Jahren Bürgergeld sollen sich die Regeln und Bedingungen für den Erhalt dieser Transferleistung erneut ändern. Wie das aussehen soll, wird seit jeher emotional und kontrovers diskutiert. Die Debatten über die Grundsicherung sind nicht selten ideologisch geprägt – vor allem im Umfeld der Bundestagswahl 2025. Die Entscheidung darüber, wer in diesem Land wie viel Geld vom Staat erhalten soll, spaltet Gesellschaft und Parteien. Im Mittelpunkt steht dabei die finanzielle Unterstützung von Menschen, die grundsätzlich erwerbsfähig sind. Die Kernfrage lautet: Welche Leistungen erhält jemand, der in der Lage ist zu arbeiten und was darf der Staat von ihm an persönlichem Einsatz und Engagement fordern? „Fordern und Fördern“ lautet das Leitprinzip der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Ungeachtet der Ausgestaltung geht es dabei vor allem um zwei Ziele: Das eine ist die menschlich gebotene und verfassungsrechtlich gewährleistete Existenzsicherung für derzeit 5,4 Mio. Bürgergeldempfänger:innen, darunter 1,9 Mio. Arbeitslose. Das

andere ist die Motivation und Qualifizierung für eine nachhaltige Beschäftigung, im besten Fall auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Das „Focus Paper Arbeitsmarkt – Bürgergeld: Anspruch, Realität, Zukunft“ gibt einen Überblick zu den zentralen Zahlen und Fakten der Grundsicherung für Erwerbsfähige, illustriert deren Hintergründe und zeigt Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung auf. Ziel der Übersichtsstudie ist es, die zu oft ideologisch geprägte Diskussion zu versachlichen, auf faktenbasierte Füße zu stellen und mögliche Reformansätze zu skizzieren. Dazu wirft es sowohl einen Blick auf deren Historie als auch auf die Rahmenbedingungen und geltenden Regelungen. Eine demografische Analyse der Bürgergeldempfänger:innen klärt auf, wer zum Personenkreis der Empfänger:innen zählt. Wichtig sind die Erfolge und Herausforderungen der Arbeitsmarktintegration. Große Bedeutung hat dabei die Frage nach der Qualität und Wirksamkeit beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen. Damit verknüpft ist aber auch die Sanktionspraxis im Rahmen von Regel- und Pflichtverstößen. Zu den größten Herausforderungen der Grundsicherung zählt der Mitteleinsatz. Das Focus Paper vermittelt hierzu einen Überblick, legt aber einen Schwerpunkt auf die beiden zentralen Ausgabeposten der Jobcenter: die Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen. Eine anschließende Betrachtung der Transferentzugsraten zeigt auf, inwieweit das Bürgergeld einen Anreiz zum Arbeiten bietet. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie sich Erwerbseinkommen und andere Transferleistungen (Kindergeld, Wohngeld) auf den Leistungsbezug auswirken. Ausgehend von Reformansätzen bei den Transferentzugsraten skizziert die Studie abschließend das Konzept des Workfare, also der Verknüpfung staatlicher Transferleistungen mit verpflichtender Arbeit.

Als aktuelle Gesamtschau auf die Grundsicherung liefert das Focus Paper eine Reihe **zentraler Befunde** für eine faktenorientierte Reformdiskussion:

- Das **System der Transferleistungen** ist hochkomplex. Arbeitseinkommen und Sozialleistungen wirken sich unterschiedlich auf das Bürgergeld aus. Für Leistungsberechtigte ist das kaum zu durchschauen. Viele potenziell Berechtigte nehmen Leistungen wie Wohngeld oder Kinderzuschlag gar nicht in Anspruch. Darunter leidet die Zielgenauigkeit der eingesetzten Mittel.
- **Hohe Transferentzugsraten schaffen Fehlanreize.** Leistungsempfänger:innen, die arbeiten, haben stets mehr Geld als Leistungsempfänger:innen, die nur Sozialleistungen beziehen. In bestimmten Fällen aber ist der Lohnabstand gering. Ein größeres Problem sind die hohen Transferentzugsraten, mit denen zusätzlicher Arbeitsverdienst von Aufstocker:innen im Bürgergeld auf den Leistungsanspruch angerechnet wird. Das betrifft vor allem Familien, die auch Wohngeld und den Kinderzuschlag beziehen. Häufig lohnt sich Mehrarbeit kaum, da zusätzliches Bruttoeinkommen in weiten Bereichen das Nettoeinkommen nur in sehr geringem Maße steigert. Damit bestehen hohe Hürden, den Leistungsbezug aus eigener Kraft durch längere Arbeitszeiten oder besser entlohnte Tätigkeiten zu verlassen.
- Das Leitprinzip der Grundsicherung **„Fordern und Fördern“ kommt auf beiden Seiten zu kurz.** Derzeit werden Leistungsberechtigte nicht unmittelbar bei Eintritt ins Bürgergeld in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingebunden – also nicht sofort aktiviert. Den Menschen im Leistungsbezug fehlt es zudem an individueller Unterstützung. Für die langfristige Integration in den Arbeitsmarkt ist das fatal, denn nur 12 Prozent von ihnen sind ohne Vermittlungshemmnisse. Teil des Systems sind schließlich auch Sanktionen. Verstöße gegen Regeln und Pflichten werden jedoch kaum sanktioniert. Das ist u. a. eine Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts, welches Sanktionen zwar erlaubt, das Ausmaß der Kürzungen aber deutlich begrenzt. In der Praxis hat das Urteil zu Unsicherheiten auf Seiten der Jobcenterbeschäftigten geführt, inwieweit Sanktionen rechtlich möglich sind.
- Die **Effizienz der Jobcenter** im Bereich Bürgergeld ist in den letzten Jahren **gesunken**. Während die Zahl der Leistungsberechtigten abnahm, ist das Gesamtbudget der Jobcenter fürs Bürgergeld gestiegen. Heute wird also je Leistungsberechtigten mehr Geld eingesetzt. Doch es kommt nicht als aktive Leistung bei ihnen an. Gestiegene Verwaltungskosten insbesondere durch hohe Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst haben dazu geführt, dass die Jobcenter Mittel zur Eingliederung in den Verwaltungshaushalt umschichten. Im Ergebnis fehlen jährlich rund 1 Milliarde Euro im Eingliederungstitel. Ohne passende und wirkungsorientierte Erfolgsindikatoren ist letztlich auch nicht zu erkennen, welche Jobcenter mit welchen Strategien erfolgreich sind und ob die Mittelausstattung angemessen ist.

11. Handlungsempfehlungen

Komplexität des Sozialleistungssystems reduzieren

Mehr Transparenz und eine einfachere Struktur im Sozialleistungssystem sind dringend erforderlich, damit einerseits diejenigen, denen Leistungen zustehen, diese auch wirklich in Anspruch nehmen und damit andererseits Missbrauch vermieden wird.

Mit seinen hohen Transferentzugsraten und den geringen Lohnabständen trägt das bestehende Sozialleistungssystem maßgeblich zu Fehlanreizen bei, die einer Beschäftigung und insbesondere deren Ausweitung entgegenstehen. Es besteht nur geringer Spielraum, die Transferentzugsraten zu verringern. Damit ist das Potenzial begrenzt, den Anreiz für eine Beschäftigung spürbar zu erhöhen. Das gilt auch für andere Anpassungen im bestehenden System. Zielführender wäre eine umfassende Reform, die die verschiedenen Unterstützungsbereiche der Grundsicherung, Familienleistungen und des Wohngeldes in ein einziges System integriert. Lässt sich dafür keine politische Mehrheit finden, sollten die verschiedenen Bereiche zumindest besser aufeinander abgestimmt werden. Der Grundgedanke des Workfare-Ansatzes besteht darin, dass den Mitwirkungspflichten der Leistungsempfänger:innen ein größeres Gewicht zukommt. Dies sollte in einem neuen System ergänzend zu verbesserten Erwerbsanreizen im Sinne des „Fördern und Forderns“ verankert werden.

Effektive Sanktionen ermöglichen und individuelle Unterstützung bieten

Sanktionsmöglichkeiten im verfassungsrechtlichen Rahmen sind ein probates Mittel, um die Mitwirkung von Langzeitarbeitslosen bei der Jobsuche zu steigern. Sie wirken bereits durch ihre bloße Existenz. Kommt es aufgrund von Pflichtverletzungen tatsächlich zu Sanktionen, sollten die Jobcenter konsequenter und mit moderater Stärke sanktionieren. Ein Verzicht auf Sanktionen reduziert die Zahl der Beschäftigungsaufnahmen, eine übermäßige Sanktionierung verschlechtert die Qualität von Beschäftigung sowie auch deren Nachhaltigkeit. Am Prinzip des Förderns und Forderns sollte deshalb festgehalten werden. Dazu gehört auch, dass Sanktionierte für eine Rückkehr zu regelkonformem Verhalten durch Nachzahlung der vorherigen

Kürzungen belohnt werden sollten. Gleichzeitig ist es wichtig, Bürgergeldempfänger:innen stärker individuell zu unterstützen – z. B. durch Coaching und persönliche Entwicklungsberatung, wie es bereits beim Job-Turbo für Geflüchtete umgesetzt wurde. Darüber hinaus sollte stärker geprüft werden, ob alle erwerbsfähigen Leistungsempfänger:innen tatsächlich im SGB II anspruchsberechtigt sind und ob sie faktisch in der Lage sind, mindestens drei Stunden täglich unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarkts zu arbeiten. Denn knapp die Hälfte der Arbeitslosen im SGB II weist mindestens zwei vermittlungshemmende Merkmale auf. Nur 12 Prozent sind ohne Vermittlungshemmnisse. Vollzeitbeschäftigung ist damit für viele der Leistungsempfänger:innen ein schwer zu erreichendes Ziel. Realistischer wäre eine Teilzeitbeschäftigung oder – sofern auch die nicht möglich ist – eine Prüfung der Anspruchsberechtigung beispielsweise nach SGB XII.

Sofort-Aktivierung und gesellschaftliche Teilhabe fördern

Es ist wichtig, die Menschen schon zu Beginn des Bürgergeldbezugs stärker zu aktivieren. Durch die Einführung von Sofort-Aktivierungsmaßnahmen sollen Bürgergeldempfänger:innen unmittelbar nach Antragstellung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingebunden werden. Denkbar wären Angebote für reguläre oder geförderte Arbeit, aber auch berufliche Qualifizierungen sowie praktische Arbeitsgelegenheiten. Das würde die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen und die Integration in den Arbeitsmarkt beschleunigen. Die Synthese aus Vermittlung und Qualifizierung, die sofort bei Antragsstellung in Form einer Maßnahme greift, stellt sicher, dass Arbeitslosigkeit sich nicht (weiter) verhärtet und die Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt sich verbessern. Orientierung bieten hier die Maßnahmen nach dem Teilhabechancengesetz §16i/e sowie §16k SGB II. Derzeit werden sie noch viel zu wenig angewendet, insbesondere wegen der hohen Kosten bei aktuell schwieriger Haushaltslage. Zudem sollte die Mitwirkungspflicht der Leistungsempfänger:innen konsequenter eingefordert werden. Nur so ist zu erreichen, dass sie auch aktiv an ihrer beruflichen Wiedereingliederung arbeiten. Neben dem Aspekt der Teilhabe ist es im aktuellen Diskurs ebenso geboten, auch die gesellschaftliche Akzeptanz der sozialen Leistungssysteme im Blick zu behalten. Denn Solidarität ist keine Einbahnstraße.

Mehr abschlussorientierte Qualifizierung für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration ermöglichen

Die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt erfordert eine gezielte und im besten Fall abschlussorientierte Qualifizierung der Bürgergeldempfänger:innen. Besonders bei jungen Menschen sollte die abschlussorientierte Qualifizierung im Mittelpunkt stehen. Wer im ersten Anlauf keinen berufsbildenden Abschluss erreicht hat, sollte diesen unbedingt nachholen, insbesondere über Teilqualifikationen. Die schrittweise Qualifizierung bis zum Berufsabschluss ermöglicht einen frühzeitigen Jobeinstieg und wirkt durch die Teilabschlüsse motivationssteigernd. Um abschlussorientierte Qualifizierungen anbieten zu können, benötigen die Jobcenter hinreichend Mittel, mit denen sie auch über einen längeren Zeitraum planen können. Eine begleitende sozialpädagogische Beratung und individuelles Coaching können schließlich dazu beitragen, dass Menschen den vollständigen Weg bis zum Berufsabschluss durchhalten. Daneben sollten auch für Leistungsempfänger:innen mit Abschluss mehr Weiterbildungen angeboten werden, durch die sie zielgerichtet und passgenau ihre Beschäftigungsfähigkeit wieder herstellen und ausbauen können.

Effizienz der Jobcenter steigern

Die Arbeitsverwaltungen müssen dringend effizienter werden. Jedes Jahr wird der Verwaltungstitel zulasten des Eingliederungstitels überschritten, während die Vermittlungsleistungen oft unzureichend sind. Der Fokus sollte weniger darauf liegen, zu verwalten, und mehr darauf, Menschen zu aktivieren, zu qualifizieren, zu unterstützen und zu vermitteln. Dafür braucht es eine wirkungsorientierte Steuerung, die die unterschiedlichen Bedarfe der Leistungsberechtigten berücksichtigt. Einige stehen dem Arbeitsmarkt bereits nahe, während andere weit entfernt sind und intensive Unterstützung benötigen. Gerade der Einsatz der Jobcenter für diese Menschen muss sich auch in den Kennzahlen und in der Erfolgsmessung widerspiegeln, um die Arbeit transparenter, nachvollziehbarer und den Einsatz öffentlicher Mittel effizienter zu gestalten. Eine pauschalierte Mittelzuweisung je erwerbsfähigen Leistungsberechtigten könnte eine transparente und besser planbare Mittelverteilung ermöglichen. Gleichzeitig muss jedoch die Heterogenität der Leis-

tungsbeziehenden berücksichtigt werden, sodass die Mittelvergabe nicht nur pauschal erfolgt, sondern auch innerhalb dieses Rahmens bedarfsgerecht differenziert wird. Eine solche Ausgestaltung würde dazu beitragen, die realen Herausforderungen in den Jobcentern angemessener abzubilden. In jedem Fall sollten in den Budgetplanungen die Eingliederungs- und Verwaltungsmittel realistisch abgebildet werden, sodass die Praxis des Umschichtens die Ausnahme und nicht die Regel ist. Letztlich bedeutet dies auch die Anerkennung, dass eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Personen mit komplexen Problemlagen nur mit zusätzlichen Ressourcen erfolgreich gelingen kann.

Literaturverzeichnis

Arbeitslosenselbsthilfe (2024). Bürgergeld: Mehr Zuverdienst, weniger Kürzungen. <https://www.arbeitslosenselbsthilfe.org/buergergeld-zuverdienst/>

Bähr, H., Kirchmann, A., Schafstädt, C., Sippli, K., Späth, J., Boockmann, B. (2019). Bedarfsgemeinschaften und ihre Mitglieder in der Beratungs- und Vermittlungsarbeit der Jobcenter. IAB-Forschungsbericht 6/2019.

Bernhard, S., Osiander, C., Ramos Lobato, P. (2024). Jobcenter-Führungskräfte sagen, ihnen fehle Geld für Personal und Arbeitsförderung. IAB-Forum. 11. September 2024. <https://www.iab-forum.de/jobcenter-fuehrungskraefte-sagen-ihnen-fehle-geld-fuer-personal-und-arbeitsfoerderung/>

Besley, T., Coate S. (1992). Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs. American Economic Review. 82. 249–261.

Bonin, H., Kempe, W., Schneider, H. (2003). Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung. 72 (1). 51–67.

BMAS (2022). Das Bürgergeld ist die größte Sozialstaatsreform seit 20 Jahren. <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Reden/Hubertus-Heil/2022/2022-11-10-rede-bundestag-buergergeld.html>

BMAS (2023a). Hintergrundinfos zum Bürgergeld. <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Buergergeld/Hintergrundinfos-zum-Buergergeld/hintergrundinfos-zum-buergergeld.html>

BMAS (2023b). Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize – Kurzversion, Forschungsbericht 629 K. Berlin.

BMAS (2024). Methodik der Regelbedarfsermittlung. <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/Methodik-der-Regelbedarfsermittlung-FAQ/regelbedarfsermittlung-sozialhilfe-faq.html>

bbp (2024). Kurze Entstehungsgeschichte der Grundsicherung für Arbeitsuchende. <https://www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/187946/kurze-entstehungsgeschichte-der-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende/>

Breyer, F. (2022). Mehr Anreize, weniger Sanktionen: Vorschlag für eine Reform der Grundsicherung. Wirtschaftsdienst. 102 (8). 629–634.

Bundesagentur für Arbeit (2024a). Leistungsmindestungen (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007). Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2024b). Grundlagen: Definitionen – Glossar der Statistik der BA, Nürnberg. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2024c). Rechte, Pflichten und Leistungsminderungen. <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/buergergeld/pflichten-verstehen-und-beachten/rechte-pflichten-minderungen>

Bundesagentur für Arbeit (2024d). Migrationsmonitor (Monatszahlen). Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2024e). Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen). Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2024f). Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen). Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2024g). Arbeitsmarktpolitische Instrumente. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2024h). Grundlagen: Methodenbericht – Warum sind nicht alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten arbeitslos? Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2024i). Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2024j). Eckwerte Arbeitsmarkt. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Eckwerte-Arbeitsmarkt/Dashboard-Eckwerte-Arbeitsmarkt-Nav.html>

Bundesagentur für Arbeit (2024k). Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Arbeits- und Fachkräftemangel trotz Arbeitslosigkeit. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2024). Vorschläge der BAGFW zur Weiterentwicklung der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II. <https://www.bagfw.de/suche/detailansicht-news/vorschlaege-der-bagfw-zur-weiterentwicklung-der-teilhabe-am-arbeitsmarkt-nach-16i-sgb-ii>

Bundesrechnungshof (2023). Bedarfsgerechte Veranschlagung und Verteilung der Mittel für Eingliederungsleistungen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/eingliederungsleistungen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesregierung (2024). Fragen und Antworten zum Bürgergeld. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/faq-zum-buergergeld-2149774>

Bundesregierung (2025). Bürgergeld: Warum es eine Nullrunde gibt. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/buergergeld-2025-2248000>

BVerfG (2019). Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL7/16 –, Rn. (1–225). Karlsruhe. Bundesverfassungsgericht.

Deutscher Bundestag (2024). Kleine Anfrage: Stockende Wachstumsinitiative. Drucksache 20/14169.

Deutscher Bundestag (2024b). Antwort der Bundesregierung: Entwicklung der Ausgaben im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld. Drucksache 20/12225.

DGB (2024). Das Bürgergeld: Unterstützung für erwerbsfähige und hilfsbedürftige Menschen. <https://www.dgb.de/service/ratgeber/buergergeld/>

INES (2022). Hartz Plus – Eine Studie über Auswirkungen von Hartz-IV-Sanktionen. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Seiten/Presse/docs/policy_paper_hartzplus_final.pdf

Knize, V., Wolf, M., Wolff, J. (2022). „Zentrale Befunde aus Studien zu Sanktionen im SGB II mit einem Fokus auf Sanktionswirkungen und Sanktionswahrscheinlichkeit“. IAB-Forschungsbericht 202217. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg.

Günther, T., Miltner, S., Schöb, R. (2023). Ungelöste Probleme der Grundsicherung. ifo Schnelldienst. 76 (3). 41–47.

Spies, H., Trickey, H., Hortulanus, R. (2001). The Rise of Compulsory Labour Market Policies in Europe: Background, Delivery and Effects. Competition & Change. 5. 395–414.

Steffen, J. (2024). Transferentzug und Grenzbelastung. Portal Sozialpolitik. https://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=transferentzug_und_grenzbelastung

Weber, E. (2024). The Dovish Turnaround: Germany's Social Benefit Reform and Job Findings. IAB Discussion Paper 7/2024, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2023). Reform der Grundsicherung. Gutachten 05/2023.

Wolf, M. (2024a). Persistent or temporary? Effects of social assistance benefit sanctions on employment quality. Socio-Economic Review. online first. 1–27.

Wolf, M. (2024b). Ex-ante-Effekte von Sanktionen in der Grundsicherung. Bereits die Möglichkeit einer Sanktionierung zeigt Wirkung. IAB-Kurzbericht 15/2024.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
bertelsmann-stiftung.de

Roman Wink
Senior Project Manager
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
Telefon +49 5241 81-81560
roman.wink@bertelsmann-stiftung.de

Tobias Ortmann
Project Manager
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
Telefon +49 5241 81-81181
tobias.ortmann@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Senior Advisor
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
Telefon +49 5241 81-81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de/beschaeftigung-im-wandel