



FRIEDRICH NAUMANN  
STIFTUNG Für die Freiheit.

# WACHSTUMS- BOOSTER ARBEITSMARKT

Wie zusätzliche Arbeitskräfte  
die Wirtschaft ankurbeln können

Dr. Robin Jessen, Eliana Coschignano und Niklas Isaak

SO GEHT  
AUFSCHWUNG 

# Impressum

## Herausgeberin

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
Truman-Haus  
Karl-Marx-Straße 2  
14482 Potsdam-Babelsberg

🌐/freiheit.org

📘/FriedrichNaumannStiftungFreiheit

📺/FNFreiheit

📷/stiftunguerdiefreiheit

## Autorinnen und Autoren

Dr. Robin Jessen  
Eliana Coschignano  
Niklas Isaak

## Redaktion

Justus Lenz,  
Leitung Liberales Institut  
Dr. Dirk Assmann,  
Referent für Innovationsräume und Urbanisierung  
Liberales Institut der  
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

## Kontakt

Telefon +49 30 220126-34  
Telefax +49 30 690881-02  
E-Mail [service@freiheit.org](mailto:service@freiheit.org)

## Stand

November 2024

## Hinweis zur Nutzung dieser Publikation

Diese Publikation ist ein Informationsangebot der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Die Publikation ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht von Parteien oder von Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden (Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie Wahlen zum Europäischen Parlament).

## Lizenz

Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

## ISBN

978-3-948950-54-5

# Executive Summary

Die deutsche Wirtschaft befindet sich an einem Wendepunkt. Die Reformdividende der Agenda 2010 ist aufgebraucht. Die strukturelle Wachstumsschwäche ist mittlerweile evident. Eine besondere Belastung ergibt sich aus der demografischen Entwicklung, welche in den nächsten Jahren den bereits jetzt spürbaren Arbeitskräftemangel dramatisch verschärfen könnte.

Dabei gibt es in Deutschland bereits heute ein erhebliches Maß an ungenutztem Arbeitskräftepotenzial, welches es zu heben gilt. Die Studie „Wachstumsbooster Arbeitsmarkt“ des RWI im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit zeigt die enormen Chancen einer besseren Aktivierung dieses ungenutzten Arbeitskräftepotenzials. Dabei werden insbesondere auch die positiven Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates sowie auf die Wirtschaftsleistung aufgezeigt.

## Status quo: Wie hoch ist das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial in Deutschland?

- Das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial liegt in Deutschland bei rund 6,4 Millionen Menschen. Hierzu zählen alle Menschen, die nicht-erwerbstätig und gleichzeitig grundsätzlich arbeitsfähig sind, arbeitslos registriert sind oder lediglich eine gelegentliche Nebentätigkeit ausüben.
- Weiterhin sind etwa 6 Millionen Menschen in Deutschland unterbeschäftigt. Hierbei handelt es sich um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren gewünschte Arbeitsstunden höher sind als die tatsächlich geleisteten.
- In Deutschland liegt die Partizipationsquote von Menschen über dem Regelrenteneintrittsalter von 65 Jahren bei 8,9 Prozent. Der Blick auf andere Staaten zeigt, dass deutlich höhere Partizipationsquoten realistisch wären. So betrug in Schweden die Erwerbsquote der Über-65-Jährigen im Jahr 2023 immerhin 20,0 Prozent.

## Welche Effekte hätte eine Aktivierung des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials?

- Bei einer realistischen Aktivierung bisher nicht-erwerbstätiger und unterbeschäftigter Menschen in Deutschland würde sich der Finanzierungssaldo des Staatshaushalts um jährlich 169 Milliarden Euro erhöhen. Hier sind steigende Steuereinnahmen und Sozialbeiträge sowie sinkende Sozialausgaben eingerechnet. Das Bruttoinlandsprodukt würde dauerhaft um knapp 15 Prozent steigen.

- Für diese Analyse werden Szenarien gebildet, in denen das bisher ungenutzte Arbeitskräftepotenzial in unterschiedlichem Maß aktiviert wird. Die Berechnungen basieren auf Daten des Sozio-oekonomischen Panels, einer repräsentativen Haushaltsbefragung für Deutschland und dem Mikrosimulationsmodell des RWI, EMSIM.
- Im ersten Szenario werden nicht erwerbstätige Menschen in Deutschland unter 65 Jahren aktiviert. Im zweiten Szenario werden zusätzlich die Erwerbsstunden der Unterbeschäftigten auf ihre Wunscharbeitszeit erhöht. Im dritten Szenario schließlich erhöht sich darüber hinaus die Erwerbsbeteiligung von Menschen jenseits des Regelrenteneintrittsalters auf das Niveau in Schweden. Dieses Szenario würde zu den beschriebenen Effekten einer realistischen Arbeitskraftaktivierung in allen Gruppen führen.
- Zusätzlich wäre es noch möglich, die qualifizierte Einwanderung in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. Eine Überschlagerrechnung bildet den Effekt ab, den eine einmalige zusätzliche Einwanderung von 300 000 Personen hätte. Hierdurch würde die Zahl der offenen Stellen (die derzeit besonders hoch ist) auf ein normales Maß sinken und es würden staatliche Mehreinnahmen von jährlich rund 7 Milliarden Euro entstehen.
- Die Berechnungen zeigen, dass die Aktivierung des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials eine wirkmächtige angebotsseitige Stellschraube ist. Gelingt sie, könnte das Bruttoinlandsprodukt langfristig deutlich erhöht werden. Gleichzeitig würde auch der Ausgabenpielraum der öffentlichen Haushalte signifikant steigen.

## Wie lässt sich das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial in Deutschland aktivieren?

Die Studie untersucht weiterhin, welche Maßnahmen zu einer Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials beitragen können. Einige dieser Maßnahmen sind bereits Teil der Wachstumsinitiative der Bundesregierung, andere Maßnahmen gehen darüber hinaus. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen gehören eine Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots, eine Verfahrensbeschleunigung bei der Einwanderung aus Drittstaaten, die Flexibilisierung von Arbeitszeitregelungen sowie die Abschaffung der Rente mit 63.

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Fiskalische Effekte der Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials .....	18
Tabelle 2:	Arbeitsmarkteffekte der Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials.....	18
Tabelle 3:	Wirkung der Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials auf das Bruttoinlandsprodukt .....	19
Tabelle 4:	Fiskalische Effekte des Füllens von 300.000 offenen Stellen durch zusätzliche Einwanderung .....	20
Tabelle 5:	Arbeitsmarkteffekte des Füllens von 300.000 offenen Stellen durch zusätzliche Einwanderung .....	20
Tabelle 6:	Wirkung des Füllens von 300.000 offenen Stellen durch zusätzliche Einwanderung auf das Bruttoinlandsprodukt .....	20

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zahl der Erwerbstätigen.....	7
Abbildung 2:	Nichterwerbstätige und erwerbsfähige Nichterwerbstätige – Gesamt.....	9
Abbildung 3:	Nichterwerbstätige und erwerbsfähige Nichterwerbstätige – Frauen.....	10
Abbildung 4:	Nichterwerbstätige und erwerbsfähige Nichterwerbstätige – Männer.....	11
Abbildung 5:	Erwerbslose nach ILO-Definition .....	12
Abbildung 6:	Unterbeschäftigte insgesamt und nach Geschlecht.....	13
Abbildung 7:	Zahl offener Stellen in Deutschland.....	22
Abbildung 8:	Fiskalische Effekte der Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials .....	16
Abbildung 9:	Fiskalischer Effekt des Füllens von 300.000 offenen Stellen durch zusätzliche Einwanderung .....	19
Abbildung 10:	Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-jährigen Frauen.....	21
Abbildung 11:	Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-jährigen Männer .....	22
Abbildung 12:	Erwerbstätigenquote der über-65-jährigen Frauen.....	22
Abbildung 13:	Erwerbstätigenquote der über-65-jährigen Männer .....	23
Abbildung 14:	Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit von Müttern und den Betreuungsquoten in der frühkindlichen Bildung und Betreuung .....	29

# Inhalt

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>BESCHREIBUNG DES STATUS QUO .....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>METHODIK: BERECHNUNG DER FISKALISCHEN EFFEKTE DER AKTIVIERUNG DES ERWERBSTÄTIGENPOTENZIALS.....</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>SZENARIENBILDUNG .....</b>	<b>15</b>
4.1	Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Menschen unter dem Regelrenteneintrittsalter .....	15
4.2	Zusätzlich Erhöhung der Arbeitsstunden der Unterbeschäftigten.....	15
4.3	Zusätzlich Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Menschen im Regelrentenalter .....	15
4.4	Zusätzliche Migration zur Reduktion des Arbeitskräftemangels in Deutschland .....	15
<b>5</b>	<b>EFFEKTE DER ERHÖHUNG DER AKTIVIERUNG DES ARBEITSKRÄFTEPOTENZIALS ...</b>	<b>17</b>
5.1	Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials.....	19
5.2	Zusätzliche Migration, um Zahl offener Stellen zu reduzieren.....	19
<b>6</b>	<b>QUALITATIVE ANALYSE MÖGLICHER MASSNAHMEN ZUR AKTIVIERUNG DES ARBEITSKRÄFTEPOTENZIALS.....</b>	<b>21</b>
6.1	Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen .....	21
6.1.1	Erwerbsquoten älterer Menschen im internationalen Vergleich .....	21
6.1.2	Funktionsweise und Anreizwirkung der allgemeinen Rentenversicherung in Deutschland .....	23
6.1.3	Abschaffung der „Rente mit 63“ .....	24
6.1.4	Abbau rechtlicher Beschäftigungshürden nach Erreichen des Renteneintrittsalters .....	25
6.1.5	Abschaffung der Benachteiligung von Arbeitnehmern, die Altersrente beziehen, in der Sozialversicherung.....	26
6.1.6	Steuerfreibetrag für Erwerbsarbeit oberhalb der Regelaltersgrenze.....	26
6.1.7	Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters .....	27
6.2	Reform der Arbeitslosenversicherung .....	27
6.3	Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von Partnern in der GKV .....	28
6.4	Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots .....	28
6.5	Flexibilisierung gesetzlicher Arbeitszeitregelungen .....	30
6.6	Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten von Bürgergeldempfängern.....	31
6.7	Abschaffung des Zeitarbeitsverbots für die Erwerbsmigration.....	32
6.8	Verfahrensbeschleunigung bei Einwanderung aus Drittstaaten .....	32
<b>7</b>	<b>FAZIT .....</b>	<b>35</b>
	<b>LITERATUR.....</b>	<b>35</b>
	<b>ÜBER DIE AUTORINNEN UND AUTOREN .....</b>	<b>37</b>

# 1. Einleitung

Deutschland steht in den kommenden Jahrzehnten vor großen Veränderungen, die eine Herausforderung für den Wohlstand darstellen. Erstens erfordert die Umstellung auf eine CO<sub>2</sub>-neutrale Wirtschaftsweise den Ersatz eines Teils des Kapitalstocks, soll sie nicht durch einen Rückgang der Wirtschaftsleistung erzielt werden. Im Gegensatz zu Investitionen, die den Kapitalstock vergrößern, führt die ökologische Transformation nicht automatisch zu einer erhöhten Wirtschaftsleistung. Sollte die Rate des energiesparenden technischen Fortschritts nicht merklich ansteigen, könnte das Produktionspotenzial Deutschlands in den kommenden Jahren im Zuge des Rückgangs des Verbrauchs fossiler Energieträger sogar zurückgehen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2022). Zweitens hat der Überfall Russlands auf die Ukraine im Jahr 2022 einen erhöhten Bedarf an Verteidigungsausgaben offenbart, so dass wiederum ein höherer Teil der Wirtschaftsleistung nicht für Konsum zur Verfügung steht. Für sich genommen führen diese beiden Faktoren dazu, dass ein geringerer Teil der Wirtschaftsleistung für Konsum verwendet werden kann. Die dritte Belastung ergibt sich aus der demografischen Entwicklung. Rückläufige Fertilitätsraten und steigende Lebenserwartung bewirken, dass sich das Verhältnis von Rentenbeitragszahlern zu Rentenempfängern zunehmend verschlechtert. Bei geltender Gesetzeslage dürfte der Teil des Lohns, den Arbeitnehmer an die Rentenversicherung abgeben müssen, in den kommenden Jahrzehnten erheblich steigen (Deutsche Bundesbank 2022).

Angesichts dieser Herausforderungen besteht die Gefahr realer Einbußen bei den verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer. Um dieser Gefahr zu begegnen, ist es notwendig, langfristige Wachstumspotenziale zu nutzen. Ein wichtiger Hebel kann die Aktivierung bisher nicht genutzten Arbeitskräftepotenzials sein. In dieser Studie werden die Auswirkungen der Aktivierung ungenutzten Arbeitskräftepotenzials in Deutschland auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates sowie auf die Wirtschaftsleistung quantifiziert. Die Berechnungen basieren auf dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP, vgl. Goebel et al. 2019), einer repräsentativen Haushaltsbefragung für Deutschland und dem Mikrosimulationsmodell des RWI, EMSIM (*Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell*, vgl. Bechara et al. 2015). Dadurch ist es möglich, einerseits die Zahl der potenziell verfügbaren Arbeitskräfte zu beziffern und zweitens fiskalische Folgen einer Aktivierung genau zu berechnen.

Für die Analyse werden insgesamt vier Szenarien gebildet, in denen bisher ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in unterschiedlichem Maß aktiviert wird. Im ersten Szenario werden nicht erwerbstätige Menschen in Deutschland unter 65 Jahren aktiviert. Dabei handelt es sich einerseits um Arbeitslose, die in vielen Fällen Bürgergeld oder Arbeitslosengeld beziehen, und andererseits um Menschen, die derzeit nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen, etwa in Ein-Verdiener-Paarhaushalten. Bei der Szenarienbildung wird berücksichtigt, dass in einer Marktwirtschaft stets ein gewisses Maß an Arbeitslosigkeit

besteht und dass beispielsweise Menschen in Ausbildung dem Arbeitsmarkt zeitweilig nicht zur Verfügung stehen.

Im zweiten Szenario werden zusätzlich die Erwerbsstunden der Unterbeschäftigten, also der Arbeitnehmer, die angeben, dass sie gern mehr Stunden arbeiten würden, auf ihre Wunscharbeitszeit erhöht. Gründe, aus denen die Wunscharbeitszeit nicht erreicht werden kann, beinhalten fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Leistung von Pflege oder durch den Arbeitgeber bedingte Einschränkungen in der Stundenwahl.

Im dritten Szenario schließlich erhöht sich zusätzlich die Erwerbsbeteiligung von Menschen jenseits des Regelrenteneintrittsalters. In dem Szenario erhöht sich die Erwerbsbeteiligungsquote auf das Niveau Schwedens – ein Staat, der kulturell und wirtschaftlich Deutschland recht nah ist, in dem die Erwerbsbeteiligung älterer aber deutlich höher ist. Es zeigt sich, dass in diesem Szenario der Staatshaushalt um jährlich 169 Milliarden Euro entlastet würde. Dies entspricht knapp 9 Prozent der gesamtstaatlichen Einnahmen im Jahr 2023. Das gesamtstaatliche Defizit betrug im noch von der Energiepreiskrise geprägten Jahr 2023 knapp 108 Milliarden Euro. Die zusätzlichen Einnahmen und Einsparungen würden also selbst in einem Krisenjahr zu einem gesamtstaatlichen Überschuss führen, wie er zum letzten Mal im Jahr 2019 erreicht wurde. Das Bruttoinlandsprodukt dürfte dauerhaft um knapp 15 Prozent steigen.

Gesondert von den drei genannten Szenarien wird schließlich in einem Alternativszenario die Wirkung einmaliger zusätzlicher Einwanderung abgebildet. Eine Überschlagsrechnung bildet dabei den Effekt ab, den eine einmalige zusätzliche Einwanderung von 300 000 Personen, die offene Stellen füllen, hätte. Diese Zahl an Stellen müsste gefüllt werden, um die derzeit im historischen Vergleich stark erhöhte Zahl offener Stellen auf ein bis zum Jahr 2015 normales Maß zu senken. Es würden staatliche Mehreinnahmen von jährlich rund 7 Milliarden Euro entstehen.

Die Berechnungen zeigen, dass die Aktivierung des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials grundsätzlich eine wirkmächtige angebotsseitige Stellschraube sein kann, um das Bruttoinlandsprodukt langfristig deutlich zu erhöhen und den staatlichen Haushalt, bzw. die Steuer- und Abgabenzahler, zu entlasten.

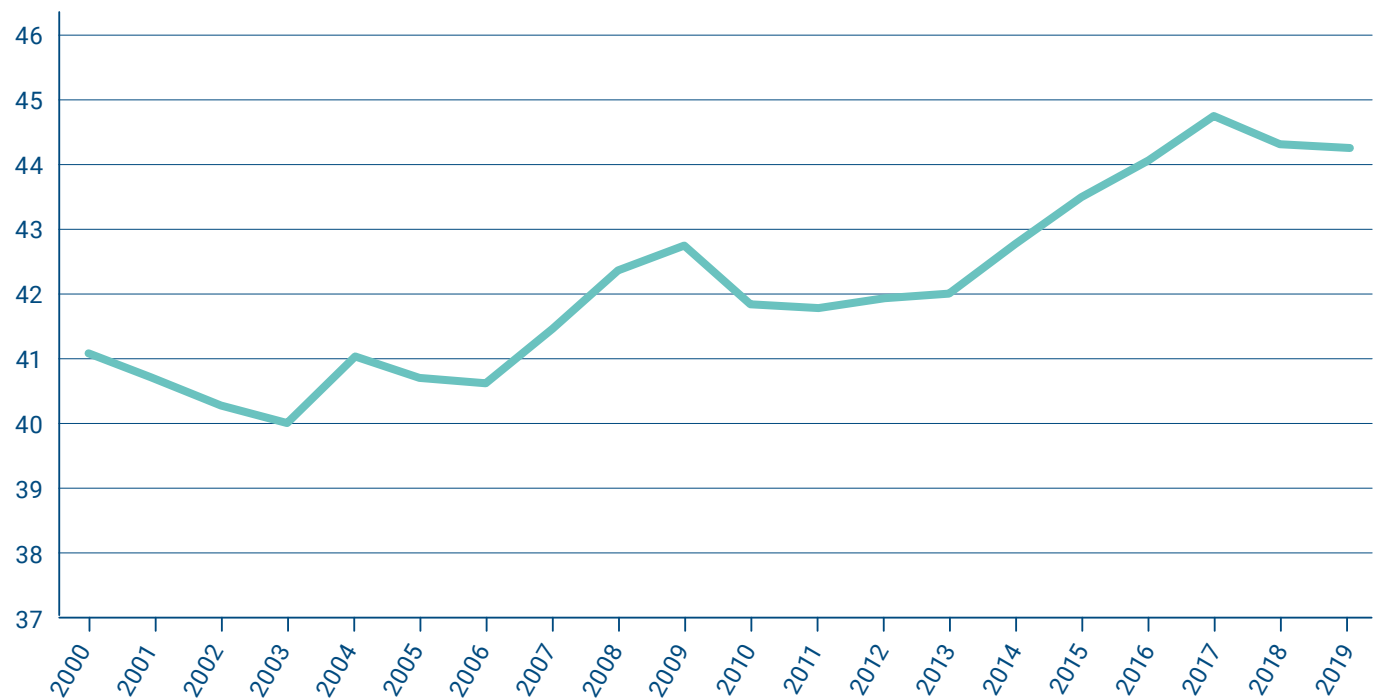
Die Szenarienrechnungen bilden keine Maßnahmen ab, die nötig sein könnten, um das Arbeitskräftepotenzial zu aktivieren. Einige davon, etwa Steuersenkungen, würden für sich genommen den staatlichen Mehreinnahmen entgegenwirken oder zu zusätzlichen Staatsausgaben führen. Einige Maßnahmen wären allerdings fiskalisch recht günstig. Im zweiten, qualitativen, Teil der Studie werden eine Reihe von Maßnahmen besprochen, die zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots führen könnten.

## 2. Beschreibung des Status quo

Bevor die „verborgenen Schätze“ ausgegraben werden, lohnt es sich, den aktuellen Stand dieses ungenutzten Arbeitskräftepotenzials in Deutschland genauer zu betrachten. Die wichtigste Datengrundlage bietet dafür das Sozio-ökonomische Panel (SOEP), eine repräsentative jährliche Befragung von rund 20 000 Haushalten. Jeder Haushalt ist mit Hochrech-

nungsfaktoren versehen, so dass Aggregate für die gesamte deutsche Bevölkerung berechnet werden können. Zu den Details bezüglich der Erwerbstätigkeit wird jedes Haushaltsmitglied einzeln befragt. Aus den Angaben lässt sich schließen, wer aus welchem Grund nicht oder zu wenig arbeitet und wessen Arbeitskräftepotenzial aktiviert werden könnte.

**Abb. 1 | Zahl der Erwerbstätigen**  
Angaben in Mio.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP).

In diesem Kapitel betrachten wir die Entwicklung der (Nicht-) Erwerbstätigkeit in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2019. *Abbildung 1* zeigt die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen laut SOEP. In dieser wie in den folgenden Abbildungen werden die Hochrechnungsfaktoren des SOEP verwendet, um die Zahlen des SOEP auf die Grundgesamtheit zu übertragen. Der gesamtwirtschaftliche Trend mit fallender Erwerbstätigkeit zu Beginn des Jahrtausends und anschließend steigender Tendenz deckt sich – auch in der Größenordnung – mit den Zahlen des Statistischen Bundesamts. Dieser Aufwärtstrend der letzten Jahrzehnte dürfte aufgrund des demografischen Wandels allerdings zeitlich begrenzt sein. Umso wichtiger erscheint es also, einen größeren Teil des bestehenden Arbeitskräftepotenzials zu nutzen.

*Abbildung 2* zeigt die Entwicklung der Nichterwerbstätigen und derjenigen darunter, die potenziell erwerbstätig werden können. Im Aggregat ist hier ein entsprechend gegensätzlicher Verlauf zu beobachten, denn der Anstieg der Erwerbstätigkeit der vergangenen Jahre ergab sich neben der Bevölkerungsentwicklung aus dem Rückgang der Erwerbslosigkeit. Im SOEP wird (im Einklang mit der gängigen EU-Arbeitskräftebefragungspraxis) im Falle von Nichterwerbstätigkeit genauer nach dem Grund gefragt. Den größten Anteil machen hier Personen, die 65 Jahre und älter sind, aus. Sie sind also regulär in Rente und zählen damit nicht unmittelbar zum ungenutzten Arbeitskräftepotenzial, wobei wir in Abschnitt 4.3 auch ein Szenario bilden, in dem diese Altersgruppe sofern möglich wieder für den Arbeitsmarkt aktiviert wird.

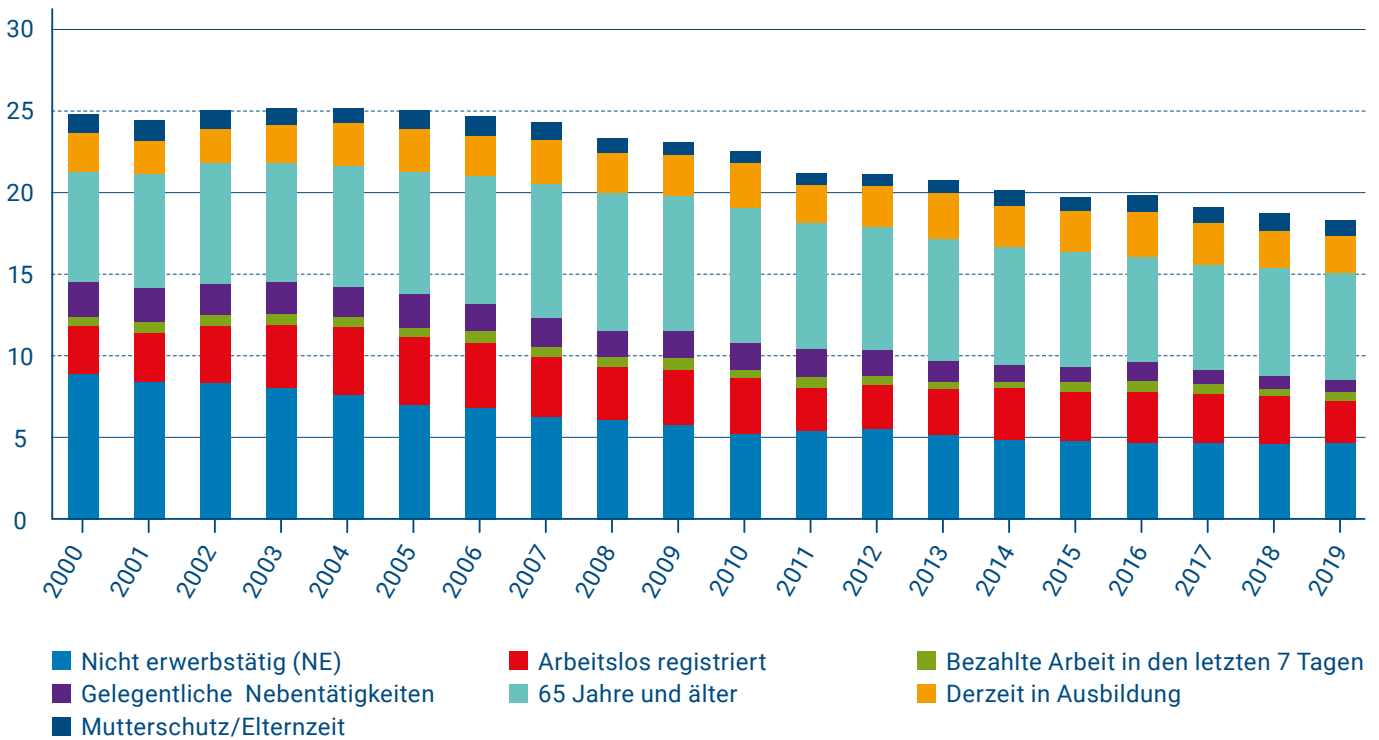
Der Anteil der registrierten Arbeitslosen und der Personen in Ausbildung ist zwar kleiner als der der älteren Personen oder derjenigen, die keinen weiteren Grund angeben, aber deutlich größer als der jeweilige Anteil der Personengruppen, die in Mutterschutz oder Elternzeit ist, in den letzten sieben Tagen bezahlt gearbeitet haben oder gelegentlich einer Nebentätigkeit nachgehen. Die Zahl der Nichterwerbstätigen ist im betrachteten Zeitraum deutlich zurückgegangen.

Die Aktivierung aller Nichterwerbstätiger wäre ein unrealistisches Szenario, da nicht alle Nichterwerbstätigen erwerbsfähig sind und auch selbst unter den Erwerbsfähigen in einer Marktwirtschaft stets ein gewisses Maß an Arbeitslosigkeit besteht. Die erste Szenarienrechnung beschränkt sich daher auf die Gruppen registrierte Arbeitslose, Nichterwerbstätige, die in den letzten sieben Tagen gearbeitet haben, Nichterwerbstätige, die einer gelegentlichen Nichterwerbstätigkeit nachgehen und Nichterwerbstätige, die keine weiteren Informationen angeben (*Abbildung 2*, unten). Unter den letzteren werden dann noch diejenigen ausgeschlossen, die an anderer Stelle im Fragebogen angeben, dass sie schwerbehindert oder aus medizinischen Gründen erwerbsunfähig sind. Das resultierende Arbeitskräftepotenzial belief sich im Jahr 2000 noch auf 12 Millionen Personen, im Jahr 2019 nur noch auf gut 6 Millionen (*Abbildung 2*, unten).

Die geschlechterspezifischen Zahlen der Erwerbslosigkeit und des Arbeitskräftepotenzials werden in den Abbildungen 3 und 4 dargestellt. Frauen, deren Arbeitsmarktpartizipationsrate traditionell niedriger ist als die von Männern, machen mehr als die Hälfte der Nichterwerbstätigen aus, sie sind also überproportional erwerbslos. Unter den registrierten Arbeitslosen ist die Zahl der Männer etwas höher als die der Frauen. Bei den ohne angegebenen Grund Nichterwerbstätigen übertrifft hingegen die Zahl der Frauen die der Männer. Zwischen den Jahren 2000 und 2019 hat die Nichterwerbstätigkeit bei Frauen um fast ein Drittel abgenommen, bei Männern nur um ca. ein Fünftel, so dass die Zahlen der Erwerbslosen der beiden Geschlechter sich annähern. Mutterschutz und Elternzeit spielen bei Frauen eine deutlich größere Rolle als bei Männern, bei denen Elternzeit äußerst selten als Grund für Nichterwerbstätigkeit angegeben wird. Mitte der 2000er Jahre lässt sich bei Männern ein Anstieg der Erwerbslosigkeit beobachten, der bei Frauen nicht zu sehen ist. Der vorübergehende Anstieg ist hauptsächlich auf hohe registrierte Arbeitslosigkeit der Männer zurückzuführen. Betrachtet man die jeweils unteren Teile der *Abbildungen 3 und 4* stellt man fest, dass die Zahl der potenziell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Frauen die der Männer nur knapp übertrifft.

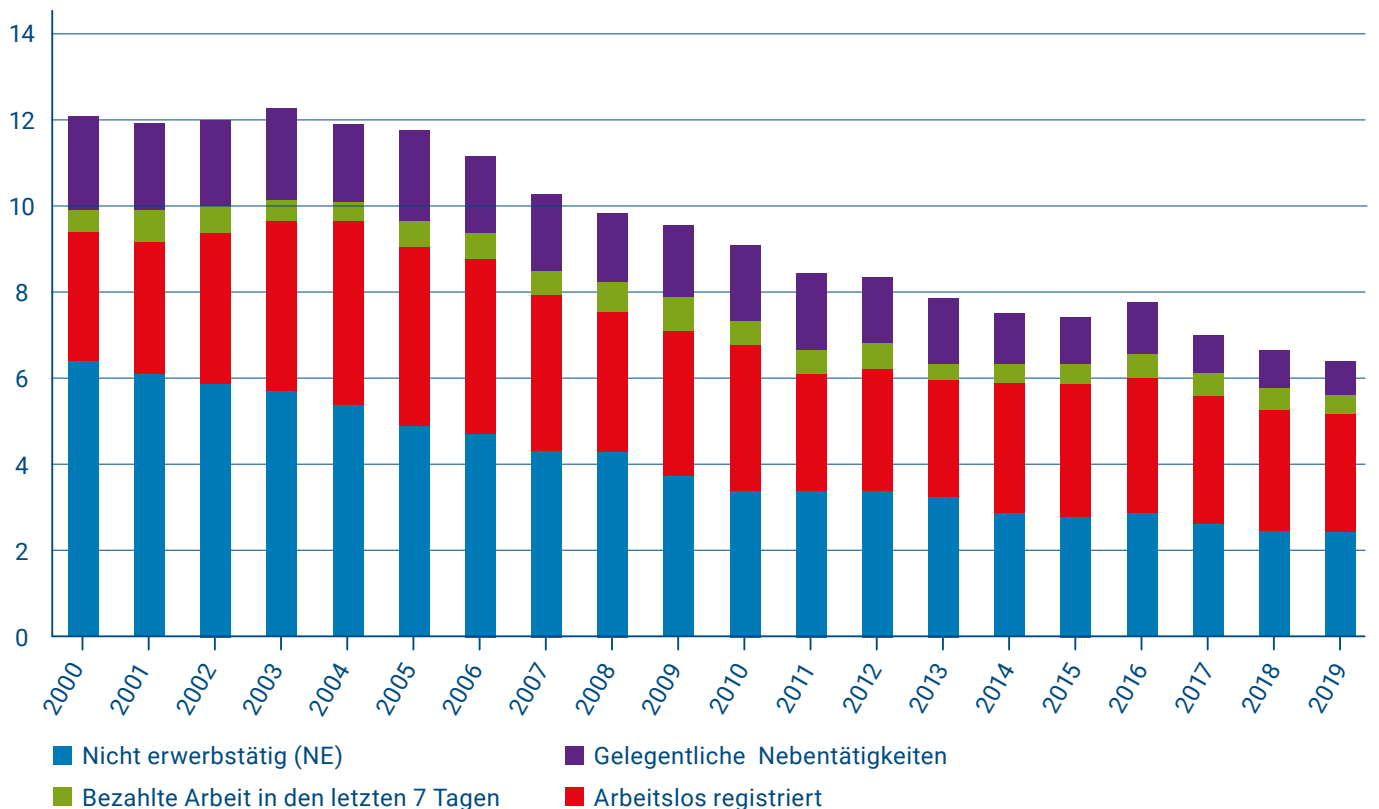


**Abb. 2.1 | Nichterwerbstätige – Gesamt**  
Angaben in Mio.



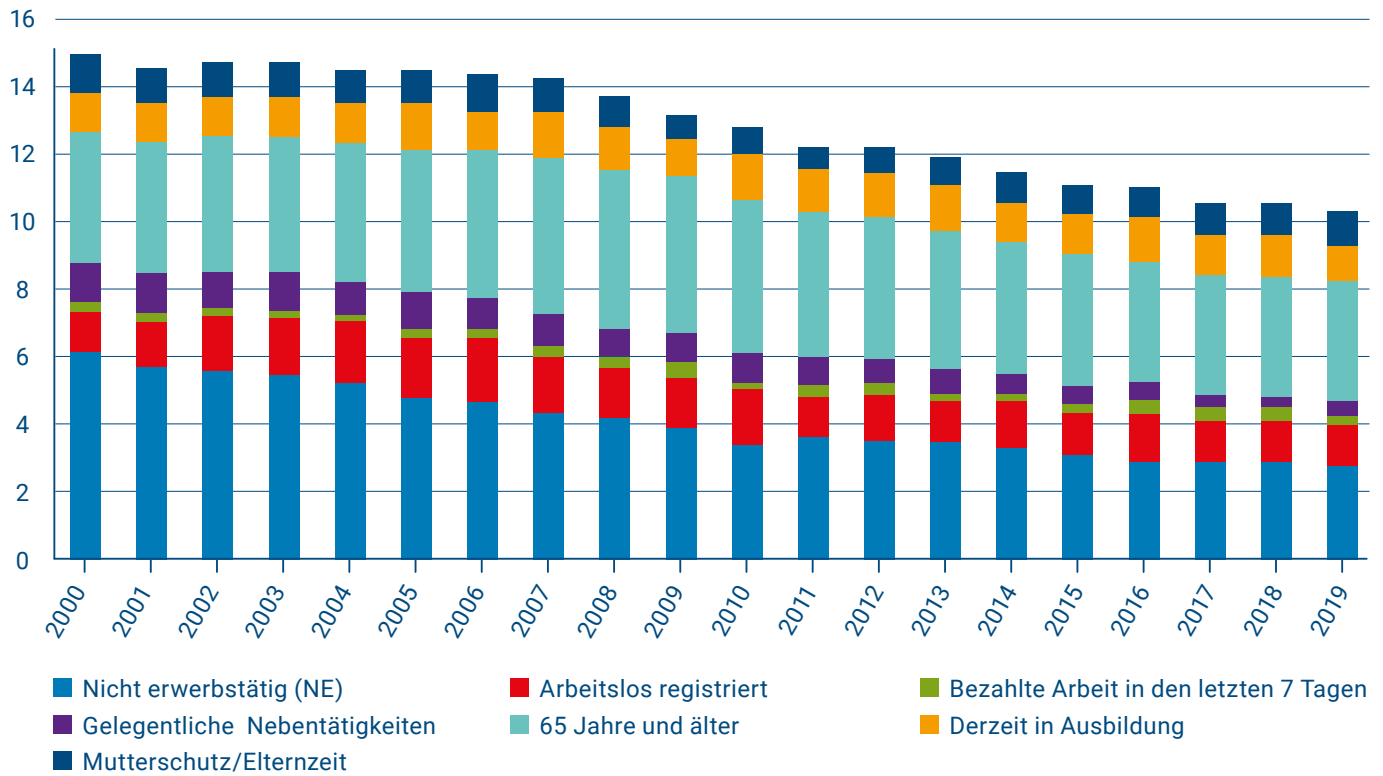
Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) und Berechnungen des RWI. Die Darstellung basiert auf der jährlichen Frage zum aktuellen Erwerbsstatus, kombiniert mit zusätzlichen Informationen zu den Aktivitäten nicht erwerbstätiger Personen.

**Abb. 2.2 | Erwerbsfähige Nichterwerbstätige – Gesamt**  
Angaben in Mio.



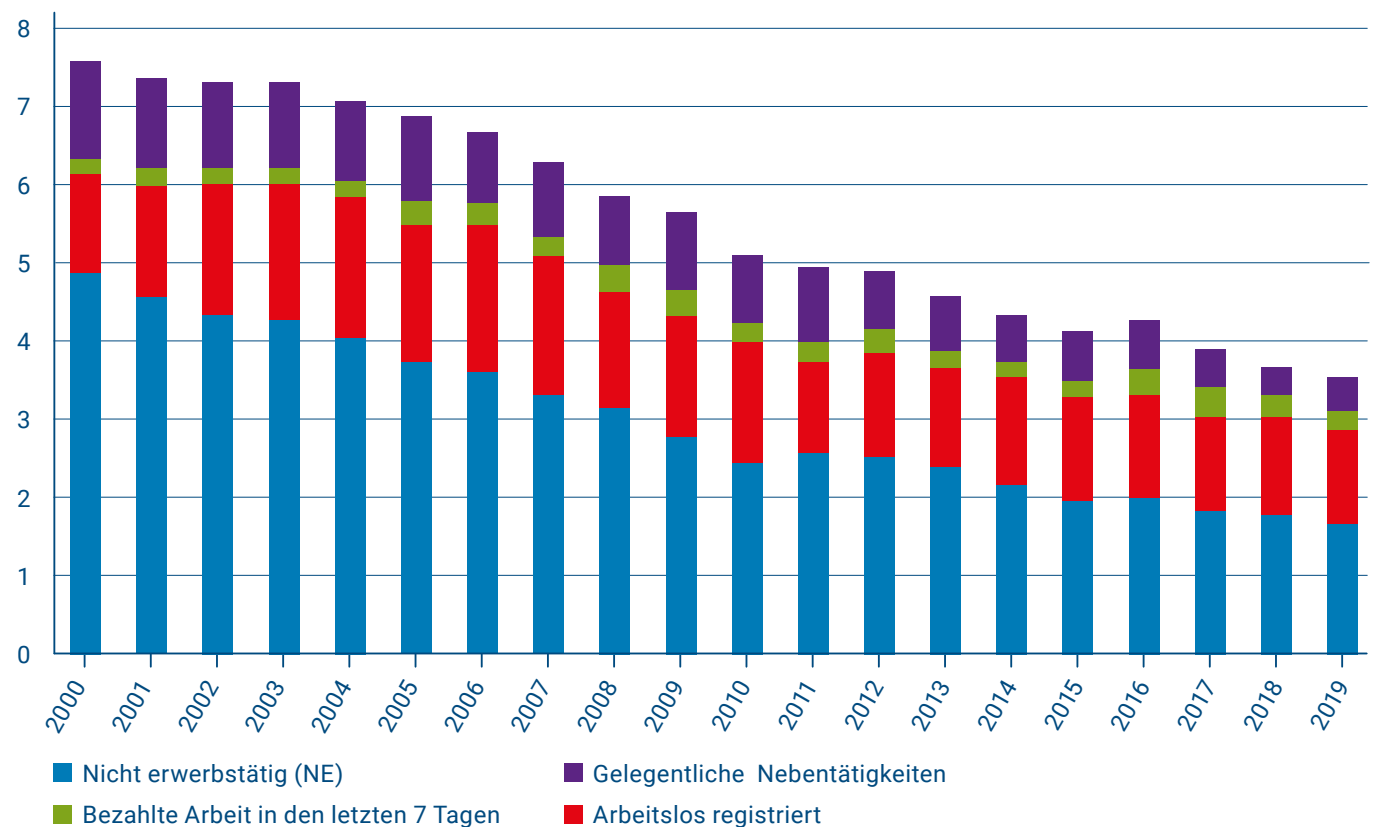
Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) und Berechnungen des RWI. Die Darstellung basiert auf der jährlichen Frage zum aktuellen Erwerbsstatus, kombiniert mit zusätzlichen In-formationen zu den Aktivitäten nicht erwerbstätiger Personen.

**Abb. 3.1 | Nichterwerbstätige – Frauen**  
Angaben in Mio.



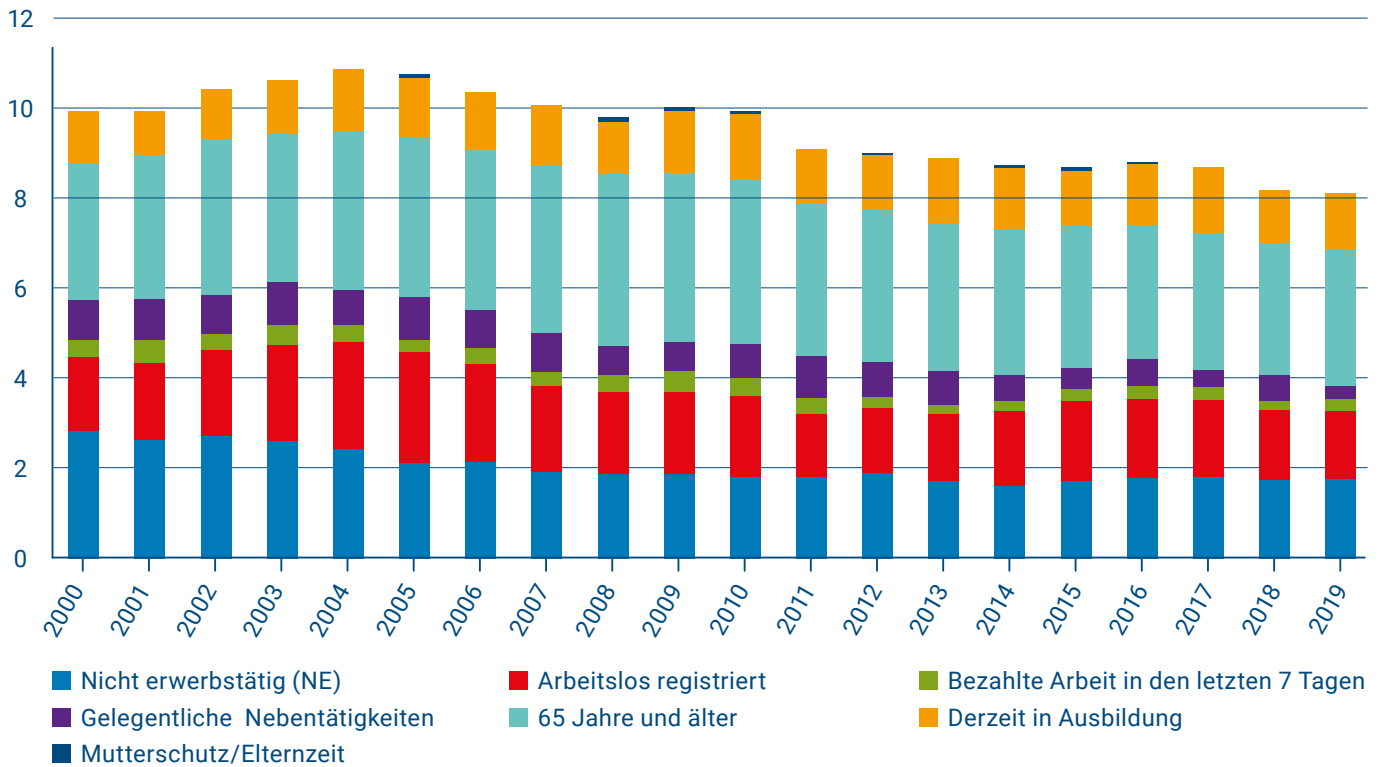
Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) und Berechnungen des RWI. Die Darstellung basiert auf der jährlichen Frage zum aktuellen Erwerbsstatus, kombiniert mit zusätzlichen Informationen zu den Aktivitäten nicht erwerbstätiger Personen.

**Abb. 3.2 | Erwerbsfähige Nichterwerbstätige – Frauen**  
Angaben in Mio.



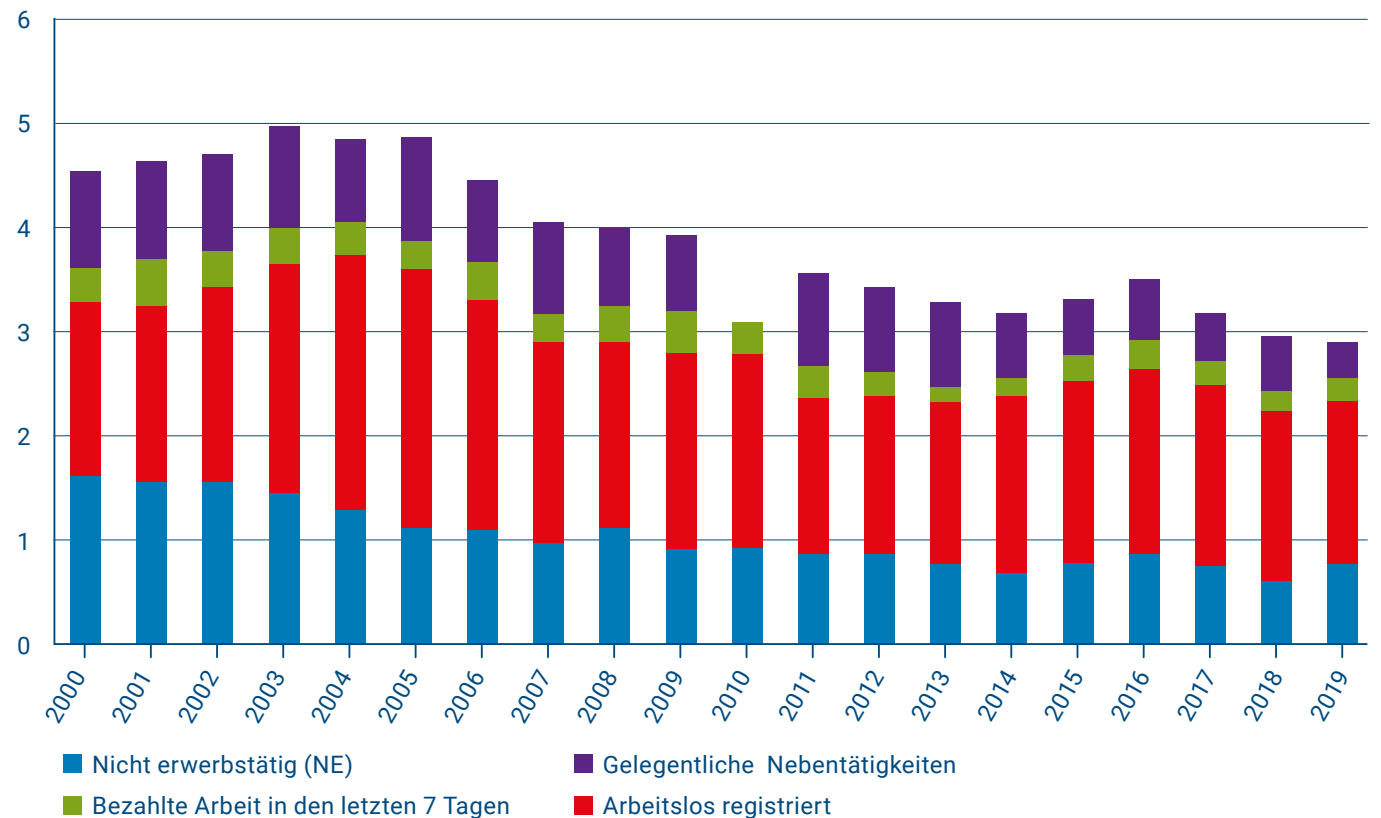
Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) und Berechnungen des RWI. Die Darstellung basiert auf der jährlichen Frage zum aktuellen Erwerbsstatus, kombiniert mit zusätzlichen Informationen zu den Aktivitäten nicht erwerbstätiger Personen.

**Abb. 4.1 | Nichterwerbstätige – Männer**  
Angaben in Mio.



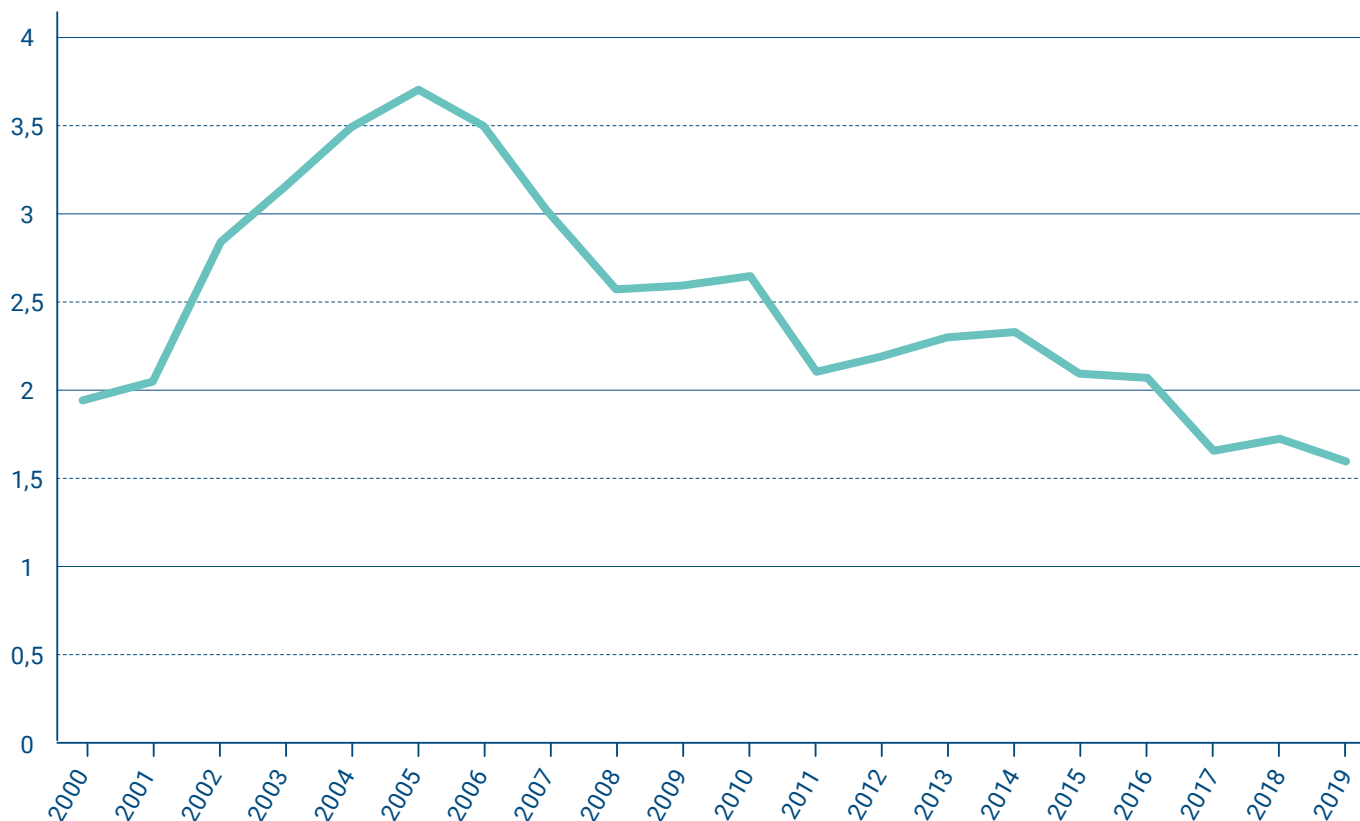
Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) und Berechnungen des RWI. Die Darstellung basiert auf der jährlichen Frage zum aktuellen Erwerbsstatus, kombiniert mit zusätzlichen Informationen zu den Aktivitäten nicht erwerbstätiger Personen.

**Abb. 4.2 | Erwerbsfähige Nichterwerbstätige – Männer**  
Angaben in Mio.



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) und Berechnungen des RWI. Die Darstellung basiert auf der jährlichen Frage zum aktuellen Erwerbsstatus, kombiniert mit zusätzlichen Informationen zu den Aktivitäten nicht erwerbstätiger Personen.

**Abb. 5 | Erwerbslose nach ILO-Definition**  
Angaben in Mio.



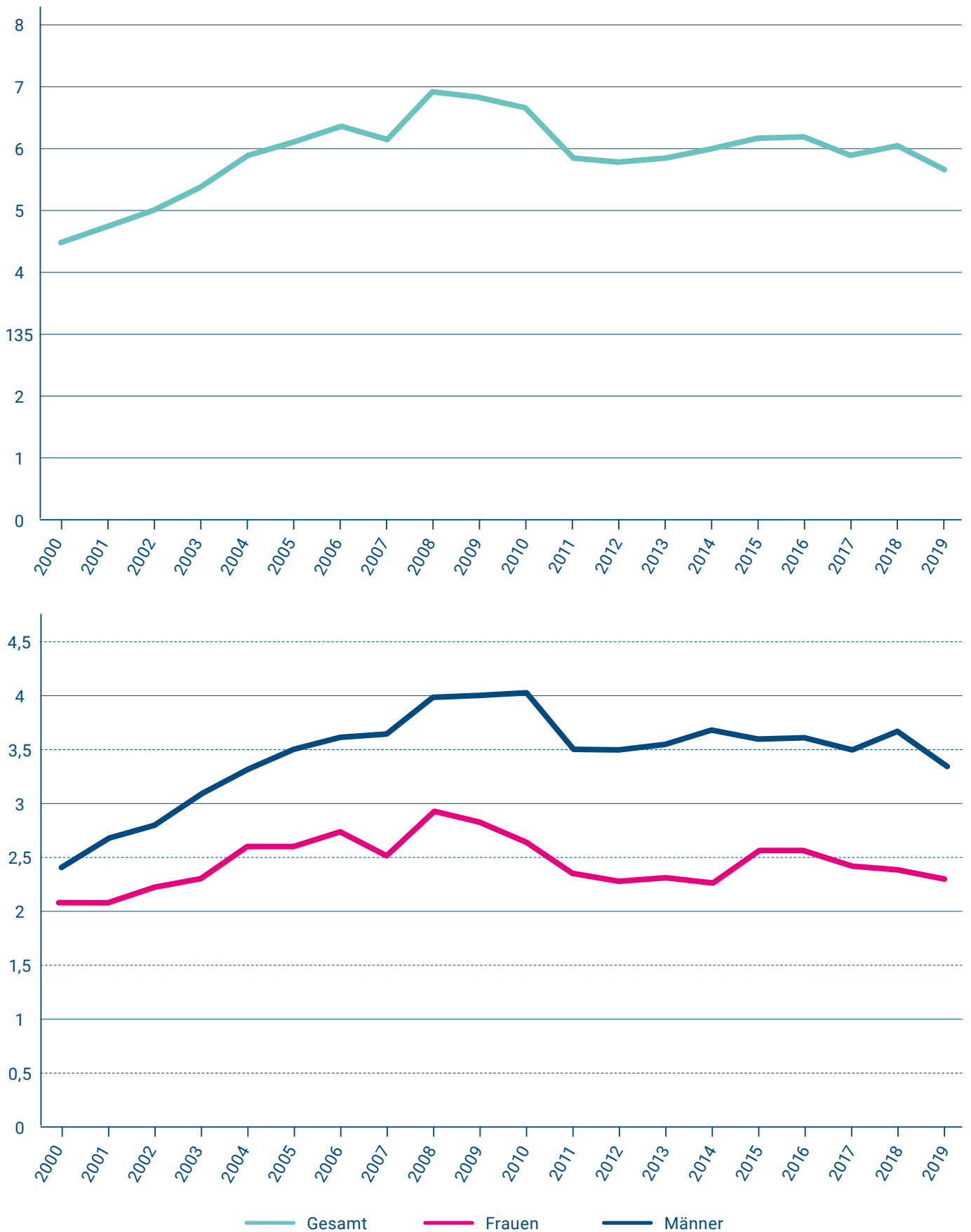
**INFO:** Die Definition von Arbeitslosigkeit der *International Labour Organization* (ILO) umfasst alle Personen im Alter zwischen 15 und 74 Jahren, die keiner Erwerbstätigkeit nachgingen, aber in den vier Wochen vor der Befragung aktiv nach Arbeit suchten und innerhalb von zwei Wochen eine Beschäftigung aufnehmen könnten.

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) und eigene Berechnung.

Abbildung 5 zeigt die Zahl der Erwerbslosen nach Definition der *International Labour Organization* (ILO). Diese umfasst alle Personen im Alter zwischen 15 und 74 Jahren, die keiner Erwerbstätigkeit nachgingen, aber in den vier Wochen vor der Befragung aktiv nach Arbeit suchten und innerhalb von zwei Wochen eine Beschäftigung aufnehmen könnten. Die Zahl der ILO-Arbeitslosen liegt unter der der registrierten Arbeitslosen. Sie ist international vergleichbar – im Unterschied zur Zahl der registrierten Arbeitslosen, die von den Institutionen eines Landes und den Vorteilen, die eine Registrierung als Arbeitsloser gegebenenfalls mit sich bringt, abhängt. In Marktwirtschaften mit funktionierenden Arbeitsmärkten gibt es stets einen gewissen Bestand an Arbeitslosen, die auf der Suche nach einer neuen Beschäftigung sind. Da die ILO-Erwerbslosenquote in Deutschland im internationalen Vergleich bereits niedrig ist, gehen wir in den folgenden Szenarienrechnungen davon aus, dass sie konstant bleibt. Die genaue Vorgehensweise wird in *Abschnitt 4* beschrieben.

Neben den Erwerbslosen findet sich ein Teil des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials in Deutschland bei den Unterbeschäftigten. Als unterbeschäftigt gelten Arbeitnehmer, deren gewünschte Arbeitsstunden höher sind als die tatsächlich geleisteten Stunden. Sowohl die gewünschten als auch die tatsächlichen Arbeitsstunden werden im SOEP abgefragt. *Abbildung 6* stellt die hochgerechnete Zahl der unterbeschäftigten Personen im zeitlichen Verlauf dar – für die Gesamtbevölkerung (oben) und unterteilt nach Frauen und Männern (unten). Ende der Nullerjahre war die Unterbeschäftigung mit fast 7 Millionen Personen am höchsten. Seit dem Jahr 2011 verharrt die Zahl recht konstant bei etwa 6 Millionen. Ähnlich wie bei der Erwerbslosigkeit liegt auch die Zahl der Unterbeschäftigten bei Frauen höher als bei Männern. Im Gegensatz jedoch zu den Nichterwerbstätigen weitete sich die Lücke zwischen den Geschlechtern bei den Unterbeschäftigten zwischen den Jahren 2000 und 2010 und ist seitdem auch nicht spürbar geschrumpft.

**Abb. 6 | Unterbeschäftigte insgesamt und nach Geschlecht**  
Angaben in Mio.



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) und eigene Berechnung.

### 3. Methodik:

# Berechnung der fiskalischen Effekte der Aktivierung des Erwerbstätigenpotenzials

Um die wirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen der beiden Szenarien zur Aktivierung des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials zu quantifizieren, wird das etablierte Mikrosimulationsmodell des RWI angewendet (*RWI-Einkommensteuermikrosimulationsmodell*, EMSIM). Das EMSIM wird regelmäßig sowohl für die Grundlagenforschung als auch für die Konjunkturprognose und die Bearbeitung von Drittmittelprojekten verwendet. Das EMSIM bildet das deutsche Steuer-, Transfer- und Abgabensystem umfangreich ab. Es basiert auf dem *Sozio-oekonomischen Panel* (SOEP), das in Kapitel 2 als Datengrundlage für die Beschreibung des Status quo schon näher beschrieben wurde. Für die Analyse nutzen wir das Befragungsjahr 2020, welches retrospektive Fragen für das Jahr 2019 beinhaltet, und schreiben die Löhne mit dem beobachteten Lohnwachstum laut Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf das Jahr 2023 fort. Das EMSIM wird stetig weiterentwickelt und an die aktuelle Rechtslage angepasst. Für die Berechnung wenden wir die Gesetzeslage des Jahres 2023 an. Das Mikrosimulationsmodell berechnet für jeden Haushalt der Befragung auf Basis der soziodemografischen Charakteristika und des Markteinkommens der einzelnen Mitglieder die verfügbaren Einkommen, Abgabenlast sowie ggfs. die bezogenen Transfers auf Basis der tatsächlichen Rechtslage. Um hypothetische Szenarien zu untersuchen, werden etwa Gesetzesparameter oder – im vorliegenden Fall – die Arbeitsangebotsentscheidung von Haushalten angepasst und die Simulationen für das hypothetische Szenario durchgeführt. Nun kann für jeden einzelnen Haushalt das verfügbare Einkommen sowie erhaltene Transfers und gezahlte Abgaben und Steuern im Status quo und dem simulierten Szenario verglichen werden. Unter Verwendung der Hochrechnungsfaktoren des SOEP kann so etwa die Summe der enthaltenen Transfers und geleisteter Abgaben sämtlicher Haushalte in Status quo und hypothetischem Szenario summiert werden, um die Auswirkungen eines Szenarios auf die Staatsfinanzen in Milliarden Euro zu berechnen.

Die Aktivierung zuvor identifizierter potenzieller Arbeitskräfte (siehe Kapitel 2) simulieren wir, indem im SOEP die gearbeiteten Stunden unter der Annahme konstanter Stundenlöhne ausgewählter Individuen erhöht werden – im Fall der Aktivierung Nichtbeschäftigter ausgehend von Null. Bei aktuell Nichterwerbstätigen wird der Stundenlohn mittels einer Lohnregression imputiert. Mit anderen Worten wird davon ausgegangen, dass derzeit Arbeitslose einen gleich hohen Stundenlohn wie gleichaltrige derzeit Erwerbstätige mit gleichem Bildungsabschluss und gleicher Berufserfahrung erhalten würden. Ähnlich wird in einer weiteren Berechnung zusätzlich mit den Rentnerinnen und Rentnern verfahren. Auf diese Weise werden für aktivierte Arbeitskräfte zunächst

hypothetische Bruttoeinkommen generiert. Mithilfe des Mikrosimulationsmodells werden dann davon ausgehend hypothetische Steuern und Abgaben sowie Transfers berechnet, die mit dem Status quo verglichen werden können.

Die zusätzlichen Staatseinnahmen aus Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen ergeben sich unmittelbar aus den in den Szenarien unterstellten zusätzlichen Arbeits-einkommen. Eine der wichtigsten Steuern ist die Mehrwertsteuer. Um zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen zu quantifizieren, gehen wir davon aus, dass die Erhöhung der verfügbaren Einkommen, die durch das EMSIM berechnet wird, vollständig für Konsum verwendet wird. Der effektive Mehrwertsteuersatz auf privaten Konsum beträgt nach Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums der Finanzen rund 10 Prozent. Diese Zahl ergibt sich daraus, dass ein Teil des privaten Konsums, insbesondere Mieten, steuerfrei ist, und der verbleibende Teil anteilig mit dem vollen Mehrwertsteuersatz von 19 Prozent oder mit dem reduzierten Satz von 7 Prozent besteuert wird.

Zur Beantwortung der Frage, welche Auswirkungen die Erhöhung des Arbeitsvolumens durch Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials auf die Wirtschaftsleistung hätte, wird schließlich der prozentuale Anstieg des Aggregats der *Bruttolöhne und -gehälter* (BLG) in einen gleich hohen prozentualen Anstieg des *Bruttoinlandsprodukts* (BIP) übersetzt.

Grundsätzlich sind zwei Kalkulationsansätze denkbar, die eine obere und untere Grenze des Effekts auf das BIP darstellen dürften: Ist der Kapitalstock in der Volkswirtschaft konstant und wird der Faktor Arbeit mit seiner Grenzproduktivität entlohnt (wie es unter bestimmten Annahmen bei einer gesamtwirtschaftlichen Cobb-Douglas-Produktionsfunktion der Fall ist), dann entspricht die Erhöhung der Wirtschaftsleistung approximativ der Erhöhung der Lohnsumme durch aktivierte Arbeitskräfte. De facto dürfte jedoch eine dauerhafte Erhöhung des Arbeitsangebots dazu führen, dass auch die Investitionstätigkeit angeregt wird, der Kapitalstock sich also vergrößern würde. Firmen entscheiden sich beispielsweise, Produktionsstandorte dort zu errichten, wo Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, während Arbeitskräfteknappheit ein Investitionshemmnis darstellt. Dies spricht für die in dieser Studie gewählte Vorgehensweise. Im Jahr 2023 betrug die Summe der Bruttolöhne und -gehälter 44 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die konservative Annahme, dass eine Erhöhung des Arbeitsangebots keinen Effekt auf die Investitionstätigkeit hätte, würde folglich in etwa eine Halbierung der in dieser Studie ausgewiesenen Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt mit sich bringen.

In welchem Umfang das theoretisch vorhandene Potenzial aktiviert wird, hängt von den getroffenen Annahmen ab. Ein Maximalszenario, in dem alle Erwerbspersonen in Vollzeit arbeiten ist unrealistisch, da auf dem Arbeitsmarkt Rigiditäten herrschen, die stets für ein gewisses Minimum

an Arbeitslosigkeit sorgen. Auch in einer wirtschaftlichen Aufschwungsphase gibt es offene Stellen und Arbeitslose. Bei der Erhöhung der Arbeitszeit von unterbeschäftigten Erwerbstätigen kann auf die gewünschte Arbeitszeit zurückgegriffen werden, die im SOEP abgefragt wird.

## 4. Szenarienbildung

### 4.1 Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Menschen unter dem Regelrenteneintrittsalter

In Kapitel 2 wird dargelegt, dass die Zahl der potenziell Erwerbstätigen, aber derzeit Nichterwerbstätigen in Deutschland rund 6,4 Millionen Personen beträgt. Die Zahl der Arbeitslosen nach ILO-Definition beträgt laut SOEP 1,6 Millionen, die Zahl der Erwerbstätigen 44,3 Millionen. Die Erwerbstätigen und Arbeitslosen nach ILO-Definition bilden zusammen die Erwerbsbevölkerung. Somit ergibt sich nach den SOEP-Zahlen eine Arbeitslosenrate nach ILO-Definition von 3,5 Prozent, was etwas über der von der ILO offiziell ausgewiesenen liegt. Die in Kapitel 2 identifizierten potenziellen Arbeitskräfte umfassen die ILO-Arbeitslosen. Somit würde die Aktivierung der potenziellen Arbeitskräfte die Erwerbsbevölkerung um 4,8 Millionen Personen erhöhen. Unter der Annahme, dass die ILO-Arbeitslosenrate konstant bleibt, erhöht sich die Zahl der Erwerbstätigen damit um knapp 4,7 Millionen.

In der Simulation werden sämtliche im SOEP identifizierten potenziell Erwerbstätigen unter 65 Jahren aktiviert, wobei wir davon ausgehen, dass sie in Vollzeit arbeiten.<sup>1</sup> Die berechneten Effekte werden dann skaliert, so dass sie den Effekten der Aktivierung von 4,7 Millionen Personen entsprechen.

### 4.2 Zusätzlich Erhöhung der Arbeitsstunden der Unterbeschäftigten

Für das Szenario, in dem zusätzlich die Arbeitsstunden der Unterbeschäftigten auf ihre Wunscharbeitszeit erhöht werden, werden SOEP-Fragen verwendet, um die Unterbeschäftigten und ihre Wunscharbeitszeit zu identifizieren. In dem Szenario wird ihre Arbeitszeit entsprechend erhöht, das neue Bruttoeinkommen und darauf aufbauend die Effekte auf die Staatsfinanzen berechnet. Für dieses Szenario sind keine weiteren Skalierungen notwendig.

### 4.3 Zusätzlich Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Menschen im Regelrentenalter

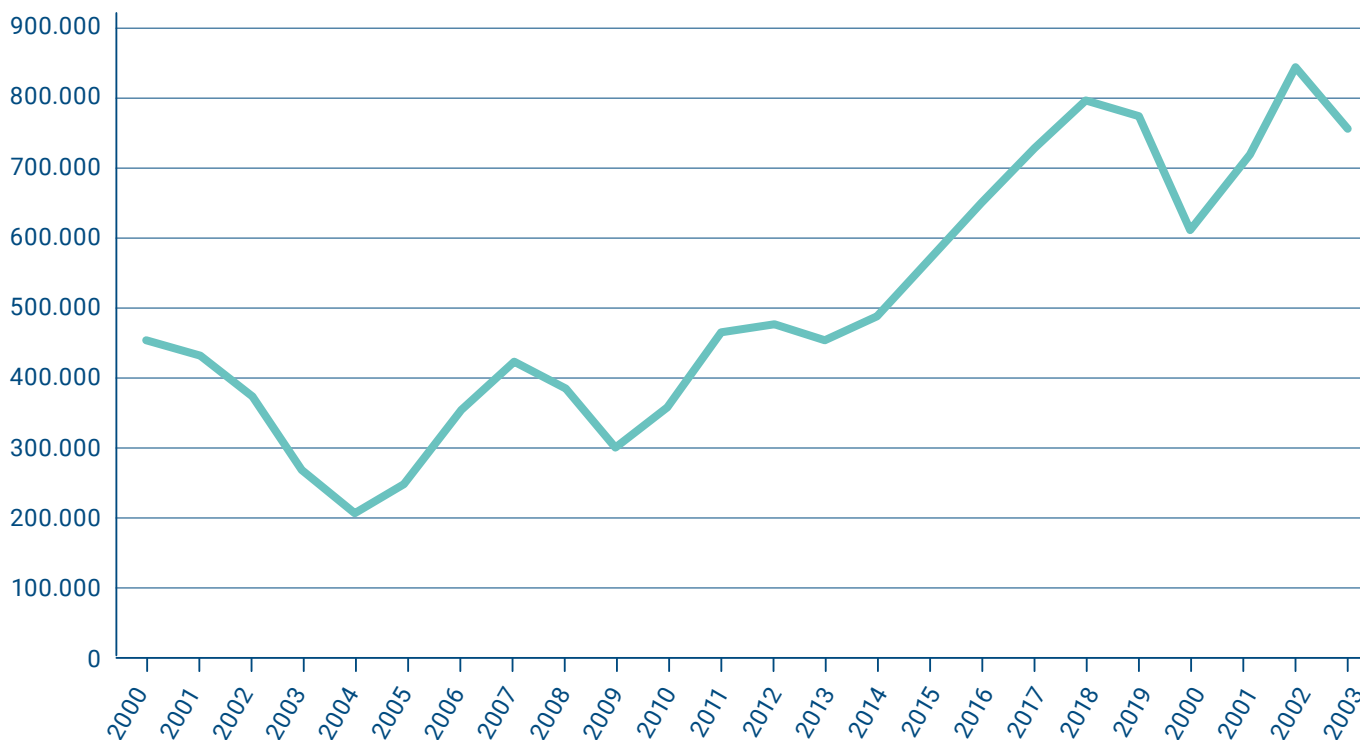
In diesem Szenario werden, zusätzlich zur Aktivierung unter-65-jähriger Nichterwerbstätiger und der Erhöhung der Arbeitsstunden der Unterbeschäftigten, Menschen über dem Regelrenteneintrittsalter von 65 Jahren aktiviert. Ein Szenario, in dem alle älteren Menschen am Arbeitsmarkt teilnehmen, wäre unrealistisch. Der Blick auf andere Staaten zeigt aber, dass deutlich höhere Partizipationsquoten als in Deutschland realistisch sind. Das hier berechnete Szenario orientiert sich an Schweden. In diesem Szenario wird die Erwerbsbeteiligungsquote der Über-65-Jährigen in Deutschland auf das schwedische Niveau erhöht. Wie Deutschland ist das Land Mitglied der EU und der OECD. Unter Staaten, die Mitglied beider Institutionen sind, hat Schweden die höchste Erwerbsbeteiligungsquote von Menschen ab 65 Jahren. Wir wählen einen konservativen Ansatz und gehen davon aus, dass die aktivierten Erwerbstätigen über dem Regelrenteneintrittsalter 20 Stunden pro Woche arbeiten. In der Simulation erhöhen wir den Anteil der erwerbstätigen Rentner bis zum Alter 74 auf den in Schweden beobachteten Wert. In Schweden betrug die Erwerbsquote der Über-65-Jährigen im Jahr 2023 20,0 Prozent, in Deutschland 8,9 Prozent. Für die Berechnung werden im SOEP die Arbeitsstunden der nichterwerbstätigen Rentner auf 20 Stunden erhöht. Daraufhin wird der berechnete Effekt so herunterskaliert, dass er einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligungsquote der 65-bis-74-Jährigen auf 20 Prozent entspricht.

### 4.4 Zusätzliche Migration zur Reduktion des Arbeitskräftemangels in Deutschland

In der Debatte um den sich verschärfenden Arbeitskräftemangel spielt qualifizierte Zuwanderung mit dem Ziel, offene Stellen zu füllen, eine starke Rolle. Auch für die Bearbeitung dieser Fragestellung sind Überlegungen zu Gleichgewichtseffekten wichtig. Im Gedankenexperiment könnten sämtliche offenen Stellen gefüllt werden, in einer realen Volkswirtschaft wäre dies allerdings kein stabiler Zustand, da die Zahl offener Stellen nie Null beträgt. Die Zahl der offenen Stellen in Deutschland ist derzeit allerdings ungewöhnlich hoch, so dass zumindest eine Reduzierung der offenen Stellen durch einmalige erhöhte Zuwanderung plausibel erscheint.

<sup>1</sup> Das Mikrosimulationsmodell verwendet retrospektive Zahlen für das Vorjahr des Befragungsjahrs. Dies ist notwendig, weil beispielsweise das jährliche Einkommen erst nach Ende eines Jahres feststeht. Im Unterschied dafür wurden für das Kapitel 2 Fragen verwendet, die sich im SOEP auf das laufende Jahr beziehen. Um für das Simulationsjahr Personen zu identifizieren, die dem Arbeitskräftepotenzial zuzu-rechnen sind, müssen Daten aus zwei aufeinanderfolgenden SOEP-Wellen verwendet werden. Aus diesem Grund werden in der Simulation nur diejenigen potenziell Erwerbstätigen „aktiviert“, die in zwei aufeinanderfolgenden Jahren Teil des SOEP sind. Dies reduziert zunächst das Arbeitskräftepotenzial, die Effekte werden aber entsprechend reskaliert.

**Abb. 7 | Zahl offener Stellen in Deutschland**  
Angaben in Mio.



Quelle: OECD

Im vierten Szenario wird daher die derzeit ungewöhnlich hohe Zahl offener Stellen durch einmalige zusätzliche Zuwanderung auf ein Niveau gesenkt, das einem üblichen Niveau bis zum Jahr 2015 entspricht. Die Berechnung erfolgt gesondert von den Szenarien, in denen inländische Arbeitskräfte aktiviert werden, so dass die dort berechneten Effekte nicht enthalten sind. Die Zahl der offenen Stellen schwankte im Zeitraum 2000-2015 zwischen 200 000 und 500 000 und betrug 2023 knapp 800 000 (Abbildung 7). Wir gehen für dieses Szenario davon aus, dass einmalig zusätzliche 300 000 Arbeitskräfte in Deutschland Anstellung finden. Im Gegensatz zu den Szenarien, in denen die Aktivierung inländischen Arbeitspotenzials abgebildet wird, wird bei diesem Szenario nicht spezifiziert, welche soziodemografischen Merkmale die Migranten hätten, und es werden keine Mikrodaten herangezogen. Stattdessen gehen wir davon aus, dass die Lohnverteilung der zusätzlichen Migranten derjenigen der aktuell in Deutschland abhängig Beschäftigten entspricht.

Die Effekte der zusätzlichen Migration auf die Staatseinnahmen lassen sich dann durch eine Überschlagsrechnung auf Basis der Aggregate der Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen des Staates in den Volkswirtschaftlichen Gesamt-

rechnungen bestimmen. Hierfür wird angenommen, dass die prozentuale Erhöhung von Lohnsteuer (inklusive Solidaritätszuschlag auf die Lohnsteuer) und Sozialbeiträgen der prozentualen Erhöhung der Zahl der Arbeitnehmer durch Zuwanderung entspricht. Schließlich werden zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen berechnet, indem die Summe der Nettoeinkommen der zusätzlichen Beschäftigten mit dem durchschnittlichen effektiven Mehrwertsteuersatz auf privaten Konsum multipliziert wird. Dieser liegt, wie weiter oben erläutert, bei 10 Prozent.

Um die Auswirkung auf das Bruttoinlandsprodukt zu bestimmen, gehen wir, wie bei den anderen Szenarien, davon aus, dass das Bruttoinlandsprodukt proportional zur Lohnsumme steigen würde. Die Vorgehensweise beruht, wie oben erläutert, auf der Überlegung, dass durch zusätzliche Erwerbstätigkeit Investitionen angeregt würden. Bei diesem Szenario, welches im Unterschied zu den anderen explizit auf das Füllen bestehender offener Stellen abzielt, könnte man einwenden, dass die Investitionen in Zusammenhang mit ausgeschriebenen Stellen bereits getätigt sind. Auf der anderen Seite dürfte das Nichtfüllen von Stellen Unternehmen zur Zurückhaltung bei der Investitionstätigkeit bewegen.



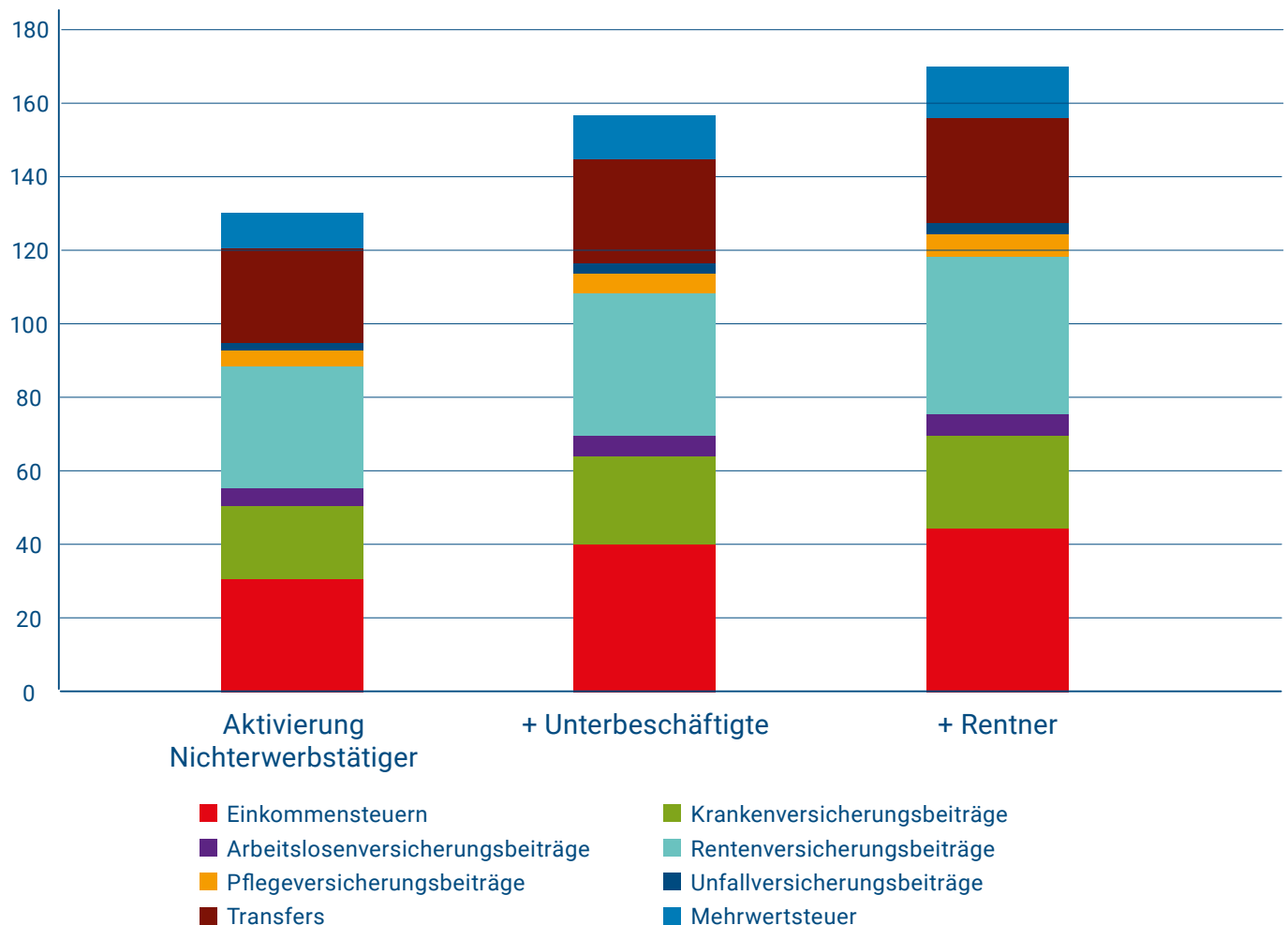
# 5. Effekte der Erhöhung der Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials

## 5.1 Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials

Abbildung 8 und Tabelle 1 zeigen die fiskalischen Effekte der Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Die Aktivierung aktuell Nichterwerbstätiger unter 65 Jahren würde staatliche Mehreinnahmen und – durch Einsparung von Transfers – Minderausgaben von jährlich knapp 130 Milliarden Euro erzeugen (*erste Säule der Abbildung und erste Spalte der Tabelle*). Das entspricht knapp 7 Prozent der gesamten Staatseinnahmen in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Jahr 2023 (1917 Milliarden Euro). Die wichtigsten Posten der zusätzlichen Staatseinnahmen sind Sozialversicherungsbeiträge, insbesondere an die Kranken- und Rentenversicherung. Da auch Nichterwerbstätige krankenversichert sind, stehen den zu-

sätzlichen Einnahmen keine erhöhten Ansprüche entgegen. Der Beitragssatz zur Krankenversicherung könnte also wohl gesenkt werden. Anders verhält es sich bei der Rentenversicherung, gegenüber der Arbeitnehmer durch Beitragszahlungen Ansprüche erwerben. Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung würde die finanzielle Lage der Rentenversicherung allerdings kurzfristig deutlich entspannen, so dass kurzfristig die Beiträge gesenkt werden könnten und die nach geltendem Recht absehbaren erheblichen Beitragssatzerhöhungen später als derzeit angelegt stattfinden könnten. Die demografische Alterung wird dessen ungeachtet – nun einige Jahre später – zu einer deutlichen Verschlechterung des Verhältnisses der Beitragszahler zu den Rentenbeziehern führen. Die gewonnene Zeit könnte für – aufgrund der zeitweiligen Entlastung weniger schmerzhaft – Reformen des Rentensystems genutzt werden.

**Abb. 8 | Fiskalische Effekte der Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials**  
Angaben in Mrd. Euro



Die Nichtberücksichtigung erworbener Ansprüche an das Rentenversicherungssystem führt einerseits tendenziell zu einer Überschätzung des fiskalischen Effekts der Aktivierung von Nichterwerbstätigen. Andererseits sind in der Berechnung nur die sich unmittelbar durch die zusätzliche Beschäftigung ergebenden Mehreinnahmen des Staates berücksichtigt.

Unter den nicht berücksichtigten Effekten dürften zusätzliche Einnahmen bei den Unternehmensteuern durch die Zunahme der wirtschaftlichen Aktivität am stärksten ins Gewicht fallen. Zudem sind weitere Konsumsteuern neben der Mehrwertsteuer nicht berücksichtigt.

**Tab. 1 | Fiskalische Effekte der Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials**  
in Mrd. Euro

	<b>Aktivierung Nichterwerbstätiger</b>	<b>+ Unterbeschäftigte</b>	<b>+ Rentner</b>
Einkommensteuern	31,3	40,8	44,7
Krankenversicherungsbeiträge	19,9	23,8	25,6
Arbeitslosenversicherungsbeiträge	4,6	5,5	6,1
Rentenversicherungsbeiträge	33,2	39,1	43,2
Pflegeversicherungsbeiträge	4,3	5,1	5,6
Unfallversicherungsbeiträge	2,4	2,8	3,1
Transfers	25,4	28,5	28,9
Mehrwertsteuer	8,6	10,6	12,0
<b>Fiskalischer Effekt</b>	<b>129,7</b>	<b>156,3</b>	<b>169,2</b>

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

Die zweite Säule in *Abbildung 8* bzw. die zweite Spalte in *Tabelle 1* zeigen die fiskalischen Effekte, wenn zusätzlich zur Aktivierung Nichterwerbstätiger alle Unterbeschäftigten ihre wöchentlichen Arbeitsstunden auf die gewünschte Zahl erhöhten. Der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo würde um gut 156 Milliarden Euro steigen, 20 Prozent mehr als allein bei der Aktivierung Nichterwerbstätiger. Würde schließ-

lich auch die Erwerbsquote der 65- bis 74-Jährigen auf 20 Prozent steigen – wobei die zusätzlich Aktivierten 20 Stunden pro Woche arbeiteten – stiege der Finanzierungssaldo des Gesamtstaats insgesamt um gut 169 Milliarden Euro pro Jahr (*dritte Säule bzw. dritte Spalte von Abbildung 8 und Tabelle 1*).

**Tab. 2 | Arbeitsmarkteffekte der Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials**

	<b>Aktivierung Nichterwerbstätiger</b>	<b>+ Unterbeschäftigte</b>	<b>+ Rentner</b>
Erwerbstätige in Mio. Personen	4,7	4,7	5,5
Lohnsumme in Mrd. Euro	181,0	219,0	241,1

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

Tabellen 2 und 3 zeigen die Auswirkungen der drei Gedankenexperimente auf den Arbeitsmarkt und auf das Bruttoinlandsprodukt. Allein die Aktivierung 4,7 Millionen Nichterwerbstätiger unter 65 Jahren würde die Summe der Bruttolöhne und -gehälter um 181 Milliarden Euro erhöhen und das Bruttoinlandsprodukt um 11 Prozent steigern.

Gelingt es zusätzlich, die gearbeiteten Stunden der Unterbeschäftigten zu erhöhen und die Erwerbstätigenquote von Menschen ab 65 Jahren zu erhöhen, steigt die Lohnsumme gar um 241 Milliarden Euro und das Bruttoinlandsprodukt um knapp 15 Prozent.

**Tab. 3 | Wirkung der Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials auf das Bruttoinlandsprodukt**

	Aktivierung Nichterwerbstätiger	+ Unterbeschäftigte	+ Rentner
Erhöhung BIP in Prozent	11,0	13,3	14,7
Erhöhung BIP in Mrd. Euro	461,6	558,6	614,9

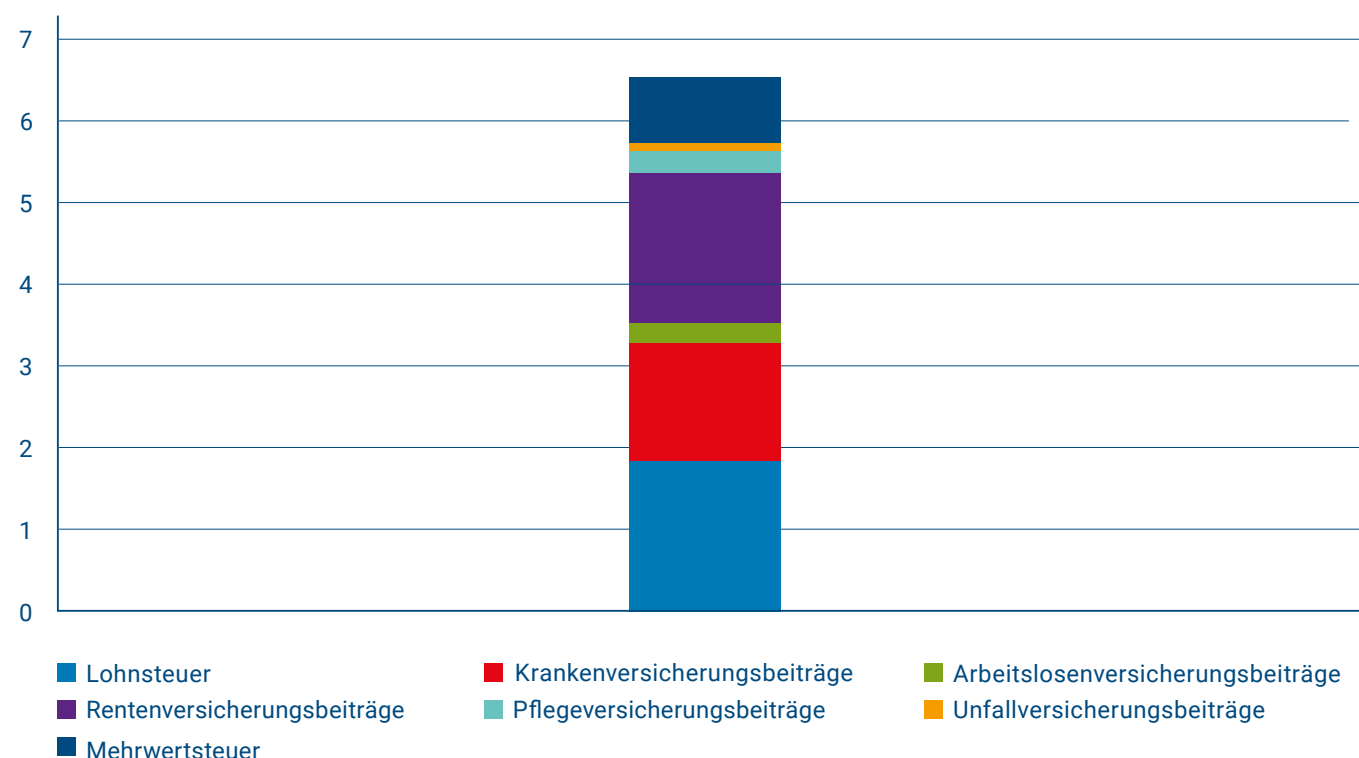
Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

### 5.2 Zusätzliche Migration, um Zahl offener Stellen zu reduzieren

Würden durch einmalige zusätzliche Migration 300 000 offene Stellen gefüllt, so dass die Zahl der offenen Stellen in Deutschland auf ein im historischen Vergleich normales Niveau fiele, würde dies zusätzliche Staatseinnahmen von jährlich knapp 7 Milliarden Euro generieren (Abbildung 9 und Tabelle 4), die Lohnsumme um gut 13 Milliarden Euro (Tabelle 5) und das Bruttoinlandsprodukt um 0,7 Prozent steigern (Tabelle 6). Wie im vorherigen Abschnitt beschrie-

ben vernachlässigt diese Berechnung einerseits die erworbenen Rentenversicherungsansprüche der zusätzlichen Beschäftigten und andererseits weitere zusätzliche Steuereinnahmen, insbesondere Unternehmenssteuern. Der Gesamteffekt auf die staatlichen Haushalte könnte also etwas größer oder kleiner ausfallen. Im Vergleich zu den Szenarien, in denen inländische Arbeitskräfte aktiviert werden, würde die Einwanderung von 300 000 Arbeitnehmern zusätzliche staatliche Kosten generieren, etwa im Bereich des Gesundheitssystems oder – bei zusätzlicher Einwanderung von Familienmitgliedern – für das Bildungssystem.

**Abb. 9 | Fiskalischer Effekt des Füllens von 300 000 offenen Stellen durch zusätzliche Einwanderung in Mrd. Euro**



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

**Tab. 4 | Fiskalische Effekte des Füllens von 300 000 offenen Stellen durch zusätzliche Einwanderung**  
in Mrd. Euro

Einkommensteuern	1,9
Krankenversicherungsbeiträge	1,4
Arbeitslosenversicherungsbeiträge	0,3
Rentenversicherungsbeiträge	1,8
Pflegeversicherungsbeiträge	0,3
Unfallversicherungsbeiträge	0,1
Mehrwertsteuer	0,8
Fiskalischer Effekt	6,5

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

**Tab. 5 | Arbeitsmarkteffekte des Füllens von 300 000 offenen Stellen durch zusätzliche Einwanderung**

Erwerbstätige (Mio. Personen)	0,3
Lohnsumme (Mrd. Euro)	13,2

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

**Tab. 6 | Wirkung des Füllens von 300 000 offenen Stellen durch zusätzliche Einwanderung auf das Bruttoinlandsprodukt**

Erhöhung BIP in Prozent	0,7
Erhöhung BIP in Mrd. Euro	29,9

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

## 6. Qualitative Analyse möglicher Maßnahmen zur Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials

Die vorangegangenen Berechnungen zeigen, dass Deutschland über erhebliches ungenutztes Arbeitskräftepotenzial verfügt. Selbst die Aktivierung nur eines Teils dieses Potenzials würde die Staatsfinanzen stark entlasten und zu einer merklichen dauerhaften Anhebung des Bruttoinlandsprodukts führen. Unsere Berechnungen zeigen, dass durch eine Steigerung des Arbeitsangebots eine Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts um bis zu 15 Prozent möglich wäre. Eine naheliegende Frage ist, wie dieser Wachstumsschub erreicht werden könnte. In diesem Kapitel wird daher eine Auswahl möglicher Maßnahmen präsentiert und eingeordnet. Diese Auswahl stellt naturgemäß nur einen kleinen Teil denkbarer Maßnahmen zur Steigerung des Arbeitsangebots dar. Ein Teil der präsentierten Maßnahmen ist bereits in der aktuellen Wachstumsinitiative der Bundesregierung aufgegriffen worden.

### 6.1 Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen

#### 6.1.1 Erwerbsquoten älterer Menschen im internationalen Vergleich

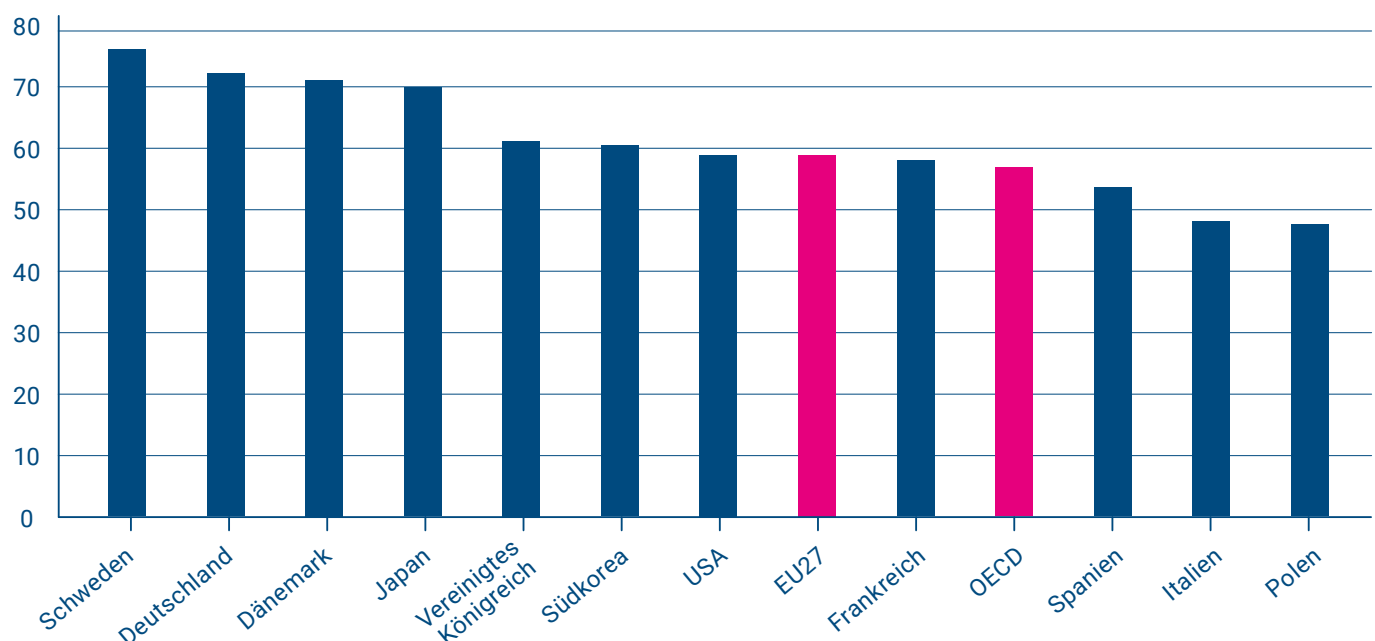
Die Stärkung der Arbeitsanreize älterer Menschen verdient aus mindestens zwei Gründen besondere Aufmerksamkeit. Erstens nimmt ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung aufgrund steigender Lebenserwartung sowie im historischen Vergleich niedriger Geburtenraten zu. Dies führt zu steigendem Finanzierungsbedarf des Rentensystems (vgl. SVR 2023). Nach

dem Beschluss der Bundesregierung, das Rentenniveau bis 2039 bei 48 Prozent des Lohnniveaus zu halten, dürfte der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung von 18,6 Prozent im Jahr 2024 bis zum Jahr 2039 auf über 25 Prozent steigen – bei gleichzeitigem Wachsen des Steuerzuschusses zur Rentenversicherung (Deutsche Bundesbank 2022). Zweitens spielen andere institutionelle Rahmenbedingungen für die Arbeitsanreize älterer Menschen eine Rolle, als es bei jüngeren Arbeitnehmern der Fall ist. Dies liegt vor allem am Rentensystem.

Abbildung 10 und Abbildung 11 zeigen die Erwerbstätigenquoten 55- bis 64-jähriger Frauen und Männer im internationalen Vergleich. Bei beiden liegt Deutschland im oberen Bereich ausgewählter OECD-Staaten. Die Erwerbstätigenquote der Frauen liegt hier mit 71 Prozent deutlich über dem Durchschnitt der 27 EU-Staaten von nur 58 Prozent. Das Beispiel Schwedens (75 Prozent) zeigt jedoch, dass wohl auch eine höhere Erwerbstätigenquote möglich wäre. Die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-jährigen Männer beträgt in Deutschland gut 78 Prozent und liegt damit ebenfalls im oberen Bereich, aber deutlich unter dem Wert Japans von 88 Prozent.

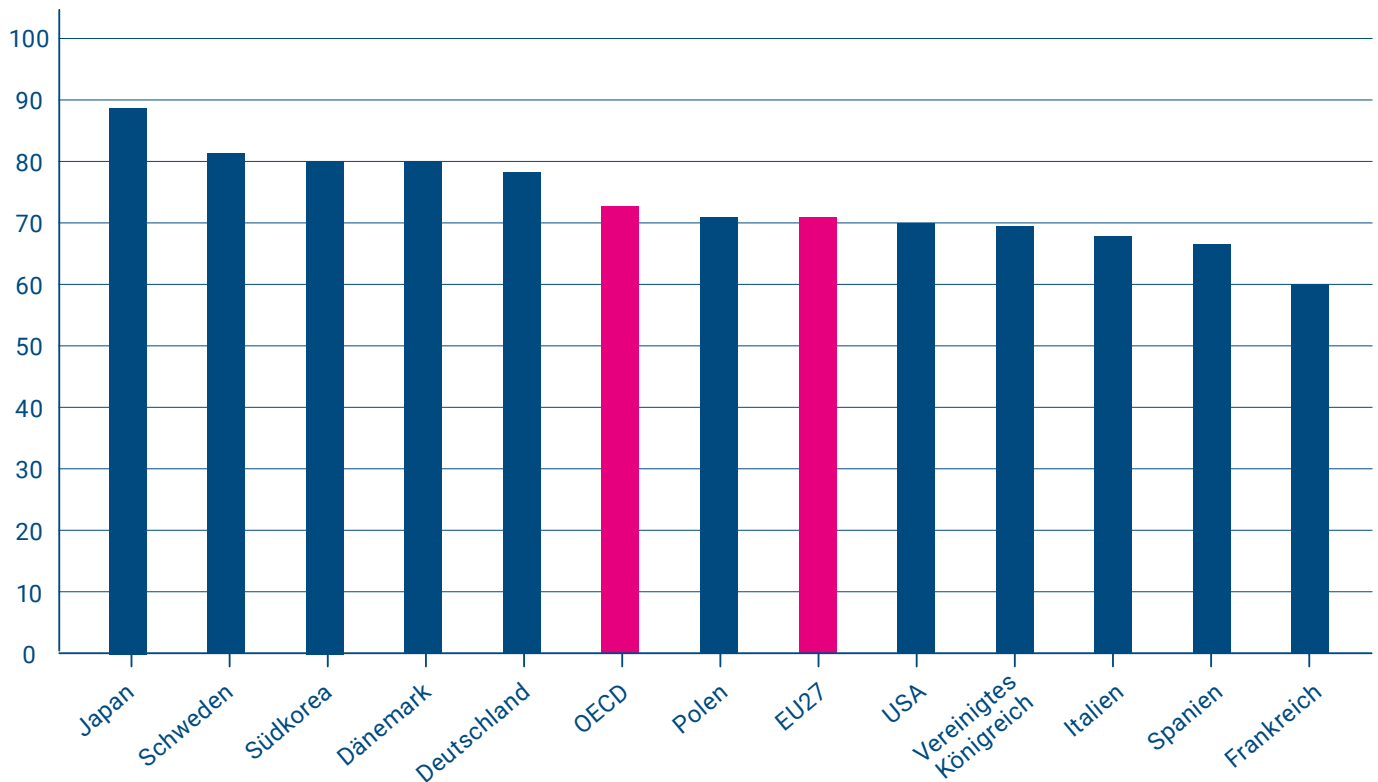
Betrachtet man hingegen die Partizipationsraten der Über-65-Jährigen (Abbildung 12 und Abbildung 13), liegt Deutschland unter den Werten der OECD. Spitzenreiter ist hier Südkorea mit Werten von 30 bzw. 47 Prozent bei Frauen und Männern, verglichen mit 7 bzw. 12 Prozent in Deutschland. Unter europäischen Staaten sind die Erwerbsquoten in Schweden am höchsten, 16 bzw. 25 Prozent.

Abb. 10 | Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-jährigen Frauen (Jahr 2023)



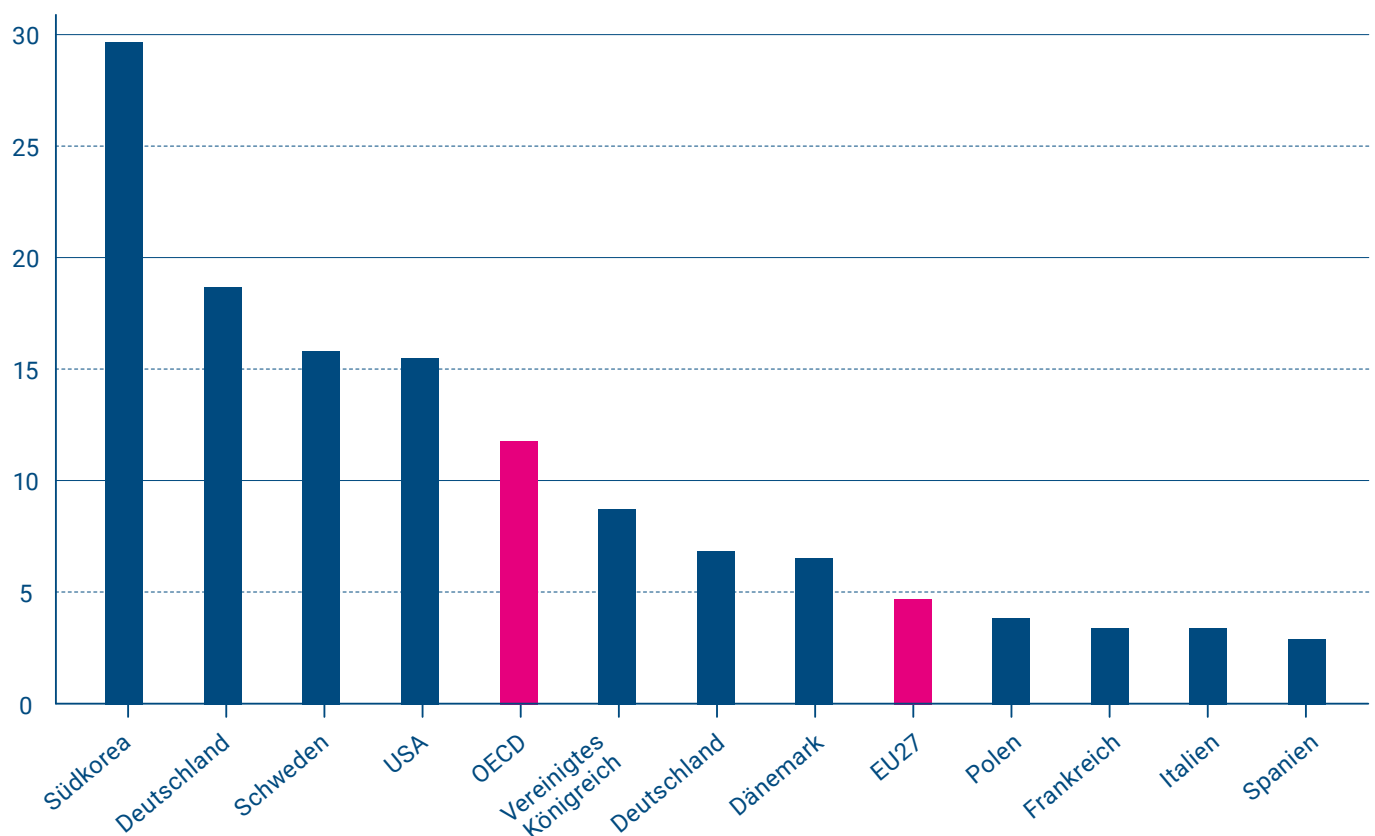
Quelle: OECD, <https://data-explorer.oecd.org/> (zuletzt geprüft 15.10.2024)

Abb. 11 | Erwerbstätigenquote der 55-64-jährigen Männer (Jahr 2023)



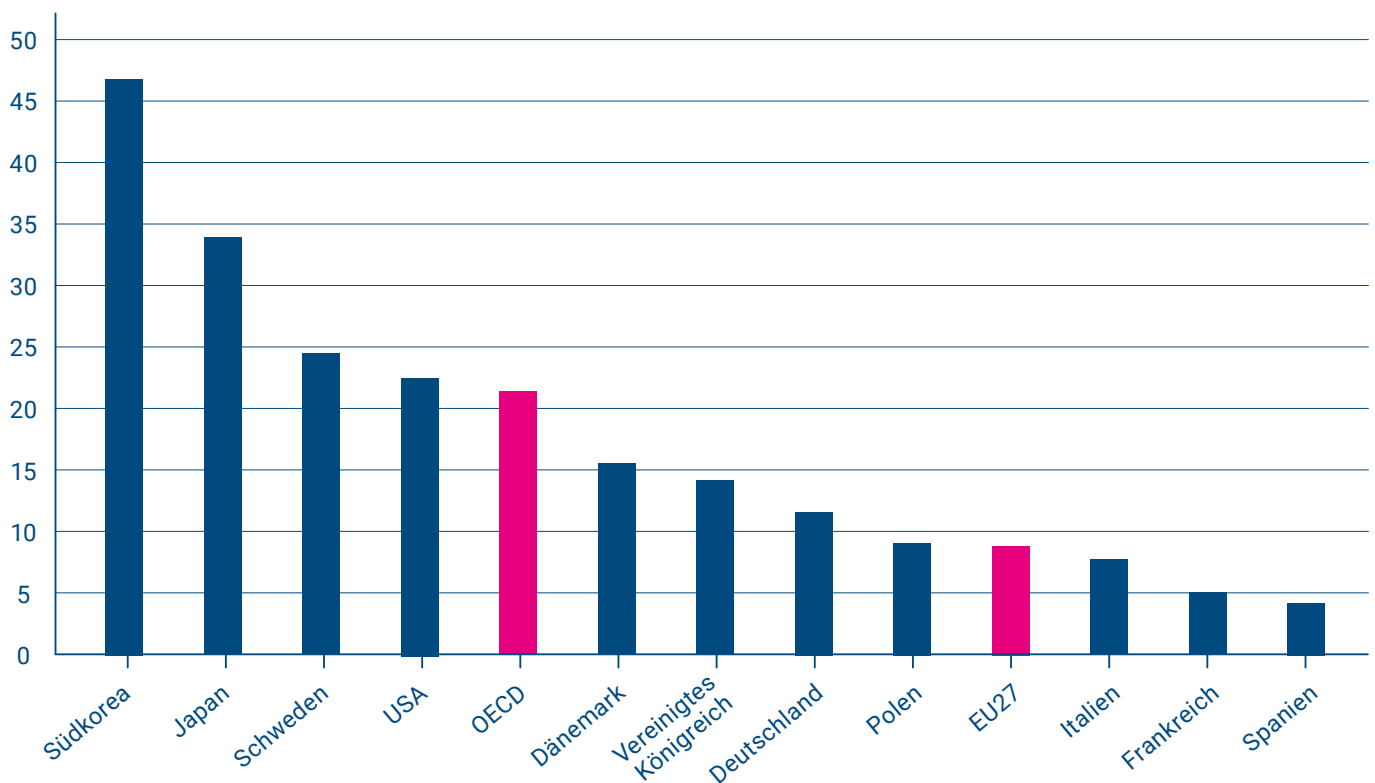
Quelle: OECD, <https://data-explorer.oecd.org/> (zuletzt geprüft 15.10.2024)

Abb. 12 | Erwerbstätigenquote der über-65-jährigen Frauen



Quelle: OECD, <https://data-explorer.oecd.org/> (zuletzt geprüft 15.10.2024)

Abb. 13 | Erwerbstätigenquote der über-65-jährigen Männer



Quelle: OECD, <https://data-explorer.oecd.org/> (zuletzt geprüft 15.10.2024)

Die starken Unterschiede in den Erwerbsquoten dürften neben kulturellen Unterschieden auch die Folge unterschiedlicher Institutionen sein (vgl. Rogerson 2024). Für die Entscheidung, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, ist der Unterschied im erwarteten Lebenseinkommen im Fall der Erwerbstätigkeit gegenüber dem Fall der Nichttätigkeit relevant. Dabei ist es hilfreich, zwischen zwei Phasen zu unterscheiden. In der ersten Phase, der der möglichen Erwerbstätigkeit, hängt das Einkommen von den Abgaben einerseits und den Transfers im Fall der Nichttätigkeit andererseits ab. Zudem beeinflusst eine Erwerbsentscheidung potenziell das verfügbare Einkommen in der zweiten Phase, in der Rente bezogen wird. Die Arbeitsanreize sind dann am stärksten, wenn erstens das Nettoeinkommen während der Erwerbstätigkeit deutlich höher ist, als wenn nicht gearbeitet wird, und wenn zweitens – sofern Rentenbeiträge gezahlt werden – Mehrarbeit zu höheren Rentenansprüchen führt. Gesetze, die Abschläge und Zuschläge für Renteneintritte zu verschiedenen Altern regeln, betreffen diesen zweiten Punkt.

Steuern und Abgaben treiben einen Keil zwischen den Brutto- und den Nettolohn und mindern prinzipiell den Anreiz zur Erwerbstätigkeit. Bei Beiträgen zur Sozialversicherung gilt dies nur in dem Maße, in dem durch zusätzliche Beitragszahlung keine gleichwertigen zusätzlichen Ansprüche an die Sozialversicherung erworben werden. Eine versicherungsmathematisch faire Versicherung, in die der Versicherungsnehmer also im Erwartungswert diskontiert gleich viel einzahlt, wie

er ausgezahlt bekommt, mindert den Erwerbsanreiz nicht.<sup>2</sup> Bei der Rentenversicherung wird dieser Betrag durch die Höhe der monatlichen Rente, die erwartete Dauer des Bezugs und die unterstellte Diskontrate determiniert.

### 6.1.2 Funktionsweise und Anreizwirkung der allgemeinen Rentenversicherung in Deutschland

Das Rentensystem ist in Deutschland weitgehend umlagefinanziert. Derzeitige Beitragszahler kommen für die Renten der Rentenbezieher auf. Die „Rendite“ des Umlagesystems hängt vom Lohnwachstum und der demografischen Entwicklung ab. Eine alternative Gestaltung ist die Kapitaldeckung, bei der die Rendite durch den Zinssatz am Kapitalmarkt determiniert ist. Die Rentenversicherung in Deutschland orientiert sich am Äquivalenzprinzip. Das bedeutet, dass Versicherungsnehmer, die im Laufe ihres Lebens höhere Beiträge eingezahlt haben, eine höhere monatliche Rente erhalten. Das Rentenniveau ist dabei grundsätzlich proportional zu den im Laufe des Lebens gezahlten Beiträgen. Trotzdem dürften Rentenbeiträge teils als implizite Steuern wahrgenommen werden. Je ungünstiger das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenbeziehern, desto niedriger ist nämlich die implizite Verzinsung des Umlageverfahrens. Bei der derzeitigen Höhe des Altenquotienten ist die Rentenversicherung nicht versicherungsmathematisch fair, da Versicherungsnehmer im Erwartungswert weniger aus-

<sup>2</sup> Diese Regel gilt nur eingeschränkt, wenn die Versicherungsnehmer die Funktionsweise des Sozialversicherungssystems falsch wahrnehmen oder sie liquiditätsbeschränkt sind.

gezahlt bekommen als bei einer kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge. Damit schafft das Umlagesystem im Vergleich zu einer Situation mit kapitalgedeckter (staatlicher oder privater) Rentenversicherung bereits einen Anreiz zur Frühverrentung, da man sich damit der Einzahlung in die umlagefinanzierte Rentenversicherung entzieht (vgl. Clemens 2004). Dieser Anreiz wird aufgrund der Alterung der Gesellschaft noch zunehmen.

Für die Anreizwirkung des Rentensystems auf das Eintrittsalter in den Ruhestand ist zudem entscheidend, wie sich das Alter des Renteneintritts eines Versicherungsnehmers auf dessen Rentenzahlungen auswirkt. Eine Verrentung vor dem regulären Renteneintrittsalter führt allgemein zu einer Minderung der Rente. Ein früherer Renteneintritt führt bereits deshalb zu einer geringeren monatlichen Rente, weil weniger Beiträge gezahlt werden. Dazu kommt ein Abschlag. Damit wird berücksichtigt, dass ein früherer Renteneintritt Kosten für die Rentenversicherung verursacht, weil er im Durchschnitt bewirkt, dass länger Renten bezogen werden. Der Abschlag soll bewirken, dass ein vorzeitiger Renteneintritt aus Sicht der Rentenversicherung neutral ist. Somit soll verhindert werden, dass Frühverrentung subventioniert wird – durch andere Beitragszahler in Form höherer Beiträge sowie durch Steuerzahler mittels höherer Steuern.

Damit er aus Sicht der Rentenversicherung neutral ist, muss der Abschlag so gestaltet sein, dass er bei früherem Renteneintritt die erhöhte Lebenserwartung in Rente ausgleicht. Zur Veranschaulichung vernachlässigen wir Lohnwachstum und Zinsen und nehmen an, dass beim Renteneintrittsalter von 65 die Lebenserwartung noch 20 Jahre beträgt. Dies entspricht laut den Sterbetafeln des Statistischen Bundesamts ungefähr der Lebenserwartung von Frauen mit 65 Jahren.<sup>3</sup> Ein Vorziehen des Renteneintritts um ein Jahr erhöht die erwartete Lebensdauer in Rente um ein Jahr (wenn die Sterbewahrscheinlichkeit zwischen 64 und 65 vernachlässigbar ist), also um 1/20. Damit die Rentenversicherung im Erwartungswert Renten in derselben Höhe zahlt wie bei Renteneintritt mit 65, muss die monatliche Rente um 1/21 gemindert werden, also um 4,76 Prozent. Das Beispiel verdeutlicht, dass der neutrale Abschlag pro zusätzlichen Monat umso höher ist, je kürzer die verbleibende Lebensdauer. Ein Vorziehen des Ruhestands um zwei Jahre ist hier nämlich dann aus Sicht der Rentenversicherung neutral, wenn der Abschlag 2/22, also 9,09 Prozent und damit weniger als das Doppelte des Abschlags für das Vorziehen um ein Jahr beträgt. Dieselbe Logik gilt für Zuschläge bei späterem Renteneintritt.

In Deutschland beträgt der Abschlag 0,3 Prozent pro Monat vorzeitigen Rentenbezugs, bzw. 3,6 Prozent pro Jahr. Der Zuschlag pro Monat späterem Renteneintritt relativ zum Regeleintrittsalter beträgt 0,5 Prozent. Der Abschlag ist somit etwas geringer, als es ein neutraler Abschlag gemäß der einfachen Überschlagsrechnung wäre – und bietet einen

stärkeren Anreiz zur Frühverrentung.<sup>4</sup> Gleichwohl belaufen sich die Ab- und Zuschläge zumindest ungefähr auf ihrer aus Sicht der Rentenversicherung neutralen Höhe. Frühere Renteneintritte sorgen – bei gegebenem Renteneintrittsalter, das ist ein wichtiger Zusatz – damit in nur geringem Maße für höhere Beiträge. Gleichwohl ist es im Interesse der Steuerzahler, dass der Renteneintritt möglichst spät stattfindet. Der Grund ist eine „fiskalische Externalität“: Neben Beiträgen zur Rentenversicherung zahlen Menschen, die am Arbeitsmarkt teilnehmen, im Durchschnitt auch mehr Steuern und Beiträge in die anderen Sozialversicherungen ein als Rentner. Aus gesamtstaatlicher Perspektive liegen die Abschläge und Zuschläge somit deutlich unter ihrem fiskalisch neutralen Wert.

Eine alternative Perspektive auf die Abschlagshöhe anstelle der Neutralität aus Sicht der Rentenversicherung ist die der Anreizneutralität. Da die Rentenversicherung mit Umlageverfahren eine geringere Rendite als eine private Altersvorsorge verspricht, verursacht die gesetzliche Rentenversicherung – wie bereits ausgeführt – auch mit Abschlägen einen Anreiz zur Frühverrentung. Der anreizneutrale Abschlag fällt entsprechend höher aus und berücksichtigt den Unterschied in der Rendite der beiden Systeme (Clemens 2004). Der anreizneutrale Abschlag ist merklich höher als der aktuell geltende.

### 6.1.3 Abschaffung der „Rente mit 63“

Die zum Juli 2014 eingeführte „Rente mit 63“ ermöglicht es Personen mit mindestens 45 Beitragsjahren, zwei Jahre vor dem Erreichen des regulären Eintrittsalters in Rente zu gehen. Das Regelrenteneintrittsalter war zum Zeitpunkt der Einführung der Regelung 65. Politikmaßnahmen sind anhand ihrer Verteilungswirkung sowie der verursachten Verhaltensanpassung zu bewerten. Mindert eine Politikmaßnahme beispielsweise das Arbeitsangebot, führt dies zu geringeren Steuereinnahmen, so dass pro umverteilten Euro zusätzliche Kosten entstehen. Die „Rente mit 63“ wurde mit dem Slogan „verdient, nicht geschenkt“ beworben. Mitglieder der damaligen Bundesregierung begrüßten somit die Verteilungswirkung dieser Maßnahme. Inwieweit man dieser Bewertung folgen kann, steht dahin, unstrittig ist der negative Arbeitsanreiz. Personen mit der Möglichkeit der abschlagsfreien Frühverrentung gehen im Durchschnitt 7-8 Monate früher in Rente als eine Vergleichsgruppe (Dolls und Krolage 2023). Dieser Effekt ist größer als allein aufgrund des finanziellen Anreizes erwartet würde. Wichtig dürfte sein, dass das Renteneintrittsalter 63 als neuer Referenzpunkt wahrgenommen wurde. Die fiskalischen Kosten unter Berücksichtigung sowohl der Kosten für die Rentenversicherung als auch durch entgangene Sozialbeiträge und Einkommensteuern dürften allein im Jahr 2017 gut 7 Milliarden Euro betragen haben, wovon nur die Hälfte die Renten-

<sup>3</sup> Siehe Destatis: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=12621-0002&zeitscheiben=16&sachmerkmal=ALT577&sachschlüssel=ALT-VOLL000,ALTVOLL020,ALTVOLL040,ALTVOLL060,ALTVOLL065,ALTVOLL080#abreadcrumb> (zuletzt geprüft am 14.10.2024)

<sup>4</sup> Ist die Lebenserwartung mit 65 Jahren geringer als für das Rechenbeispiel angenommen – das gilt etwa für Männer – fällt der neutrale Abschlag bzw. Zuschlag nochmals höher aus. Allerdings müsste auch die monatliche Rente bei Renteneintritt zum Regeleintrittsalter höher ausfallen. Ein weiterer Aspekt ist die Hinterbliebenenrente, die mittels einer höheren angenommenen „erweiterten Lebenserwartung“ für Verheiratete berücksichtigt werden kann.



versicherung betrifft (*ebd.*). Bezüge man auch indirekte Steuern mit ein, wäre der Betrag höher. Der längerfristige Effekt dürfte nochmals höher ausfallen, denn dann spielen auch Verhaltensanpassungen früher im Erwerbsleben eine Rolle, wenn Arbeitnehmer die Zahl der Beitragsjahre etwa auf Kosten zusätzlicher Bildung erhöhen.

Möchte der Gesetzgeber Rentenzahlungen für eine bestimmte Gruppe – hier jene mit mindestens 45 Beitragsjahren – erhöhen, kann er dies durch eine Erhöhung der monatlichen Rentenzahlungen oder durch eine Minderung der Abschläge (bzw. eine Erhöhung der Zuschläge) tun – hier die Abschaffung der Abschläge. Die Minderung der Abschläge hat den großen Nachteil, dass sie die Arbeitsanreize unmittelbar verschlechtert. Die Anpassung der monatlichen Rentenzahlungen bei Beibehaltung der Abschläge wäre eine Alternative, die – das wäre empirisch zu klären – möglicherweise die gleiche Verteilungswirkung bei geringeren Kosten erreichte.<sup>5</sup>

Es leuchtet nicht ein, dass das Rentensystem genutzt werden sollte, um zu Menschen mit mindestens 45 Beitragsjahren umzuverteilen. In der politischen Debatte heißt es, damit erkenne man eine besondere Lebensleistung an. Ein Arbeitnehmer, der ein Jahr in Vollzeit arbeitet und ein Jahr nicht, zahlt den gleichen Betrag in das Rentensystem ein wie einer, der zwei Jahre 50 Prozent arbeitet. Das progressive Steuersystem begünstigt bereits den zweiten Fall, das Transfer-system hingegen den ersten. Welches Gerechtigkeitsprinzip besagt, dass die Leistung des zweiten Arbeitnehmers höher zu bewerten ist als die des ersten und dem zweiten folglich über das Rentensystem besondere finanzielle Anerkennung zusteht? Keines, das uns geläufig ist.

Die abschlagsfreie Rente schafft den Anreiz, bei gleichbleibendem Verdienst die Zahl der Beitragsjahre – dazu zählt auch der Bezug von Arbeitslosengeld – zu verlängern. Sie „belohnt“ Zeit in Erwerbsarbeit gegenüber dem Erwerb von Bildung – der später zu höheren Löhnen führt. Das Konzept der „Lebensleistung“ ist offensichtlich nicht wohldefiniert. Werden mit der „Rente mit 63“ plausible Verteilungsziele erreicht? Auch diese Frage muss man leider verneinen. Diejenigen, die von der „Rente mit 63“ profitieren, sind eher besserverdienend, haben höhere Rentenansprüche und sind auch nicht am Ende des Erwerbslebens häufiger krank als Individuen mit weniger als 45 Beitragsjahren (*Börsch-Supan et al. 2015*). Möchte der Gesetzgeber zu Menschen umverteilen, die gesundheitsbedingt nicht mehr erwerbsfähig sind, gibt es dafür ein zielgenaues Instrument: die Erwerbsminderungsrente.<sup>6</sup> Die sozialversicherungspflichtigen Erwerbszeiten dieser Gruppe liegen im Durchschnitt deutlich unter 45 Jahren (*ebd.*).

In Summe ist die „Rente mit 63“ teuer und nicht zielgenau. Sie sollte abgeschafft werden.

#### 6.1.4 Abbau rechtlicher Beschäftigungshürden nach Erreichen des Renteneintrittsalters

In Deutschland erlaubt die Gesetzeslage, schon vor Erreichen des Regelrentenalters in Rente zu gehen. Genauso ist es erlaubt, über dieses Alter hinaus zu arbeiten. Abschläge und Zuschläge sind – wie weiter oben beschrieben – so beschaffen, dass sie aus Sicht der Rentenversicherung in etwa finanzierungsneutral sind. Der Hinzuverdienst zur regulären Altersrente ist unbegrenzt möglich, ohne dass dieser auf die Rente angerechnet wird. Auf verschiedene Weise kann ein gleitender Übergang in die Rentenphase gestaltet werden. Seit 2023 gilt bei vorgezogener Rente keine Hinzuverdienstgrenze mehr. Dadurch kann etwa eine vorgezogene Rente ohne Anrechnung mit einer Teilzeitarbeit kombiniert werden. Auf den ersten Blick stellt das Regulatorium damit keine großen Hindernisse für den Erwerb von Menschen im Rentenalter auf. Dennoch ist die Erwerbsbeteiligung der Über-65-Jährigen in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig. Entscheidend hierfür dürften Kündigungsschutz und die Schwierigkeit der Befristung von Arbeitsverhältnissen sein.

Reguläre Arbeitsverträge laufen üblicherweise mit dem Erreichen des Regelrentenalters aus. Möchten Arbeitnehmer und Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis über diesen Zeitpunkt hinaus fortführen, können Arbeitnehmer und Arbeitgeber während des Beschäftigungsverhältnisses vereinbaren, den Beendigungszeitpunkt zu verschieben (§41 S.3 SGB VI). Das Beschäftigungsverhältnis ist dann bis zu diesem Zeitpunkt befristet. Diese Befristung ist bei Neueinstellung von Arbeitnehmern im Rentenalter hingegen verwehrt. Hier gelten die üblichen Anforderungen an die Befristung von Arbeitsverhältnissen. Dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber sich auf eine befristete Beschäftigung einigen, reicht also nicht aus. Zudem gelten dieselben Kündigungsschutzregeln wie vor Erreichen des Rentenalters. Für Arbeitgeber bedeutet die Neubeschäftigung einer Person jenseits des Rentenalters damit das Risiko, auch dann an den Arbeitnehmer gebunden zu sein, wenn seine Produktivität altersbedingt deutlich abnimmt. Die Frage liegt auf der Hand: Warum erschwert der Gesetzgeber eine Beschäftigung über das Renteneintrittsalter hinaus insbesondere für die, die nach einer kurzen Zeit in Rente zu ihrem Arbeitgeber zurückkehren wollen oder bei einem anderen Arbeitgeber einen Neuanfang wagen möchten?

<sup>5</sup> In der öffentlichen Debatte werden gelegentlich Vorschläge gemacht, bestimmten Gruppen höhere und anderen niedrigere Renten zu zahlen als im Status quo. So wird etwa argumentiert, das Rentensystem verteilte systematisch von Menschen mit niedrigeren Einkommen zu solchen mit höheren um, weil erstere im Durchschnitt früher sterben und so kürzer in den Genuss der Rentenzahlungen kommen (vgl. Haan et al. 2024). Mithin wird für eine Aufwertung der Anwartschaften von Niedrigverdienern argumentiert. Folgt man dieser Argumentation, müsste man sich konsequenterweise auch für die Aufwertung der Rentenansprüche von Männern gegenüber denen von Frauen aussprechen. Dieser Vorschlag ist seltener zu hören. Die Idee, geringe Rentenansprüche aufzuwerten, hat zudem den Nachteil, dass die Lebenseinkommen beeinflussbar sind. Die Aufwertung der Anwartschaften von Geringverdienern bedeutet eine implizite Steuer auf höhere Einkommen mit erwartbarem Rückgang des Arbeitsangebots. Dieser Effekt entstünde nicht, würde die Lebenserwartung in Abhängigkeit unveränderlicher Merkmale für die Auf- und Abwertung der Rentenansprüche genutzt.

<sup>6</sup> Wenn frühe Erwerbsminderung besonders häufig bei bestimmten Berufsgruppen auftritt, subventioniert das Rentensystem damit diese Berufe, so dass sie ineffizient häufig ausgeübt werden. Dies könnte leicht verhindert werden. Ähnlich wie in der Unfallversicherung, deren Beitragshöhe von der Unfallgefahr abhängt, könnte der Beitragssatz des Arbeitgebers von der Erwerbsminderungsgefahr abhängen.

Zwei Reformansätze bieten sich an. Erstens könnte die sachgrundlose Befristung für Arbeitnehmer über dem Regelrenteneintrittsalter ermöglicht werden. Zweitens könnte der Kündigungsschutz für Arbeitnehmer ab diesem Alter aufgehoben werden. Die zweite Regelung besteht beispielsweise in Schweden, wo die Erwerbsbeteiligung Älterer deutlich über der in Deutschland liegt. Im Gegensatz zu Deutschland laufen Arbeitsverträge dort üblicherweise nicht mit dem Erreichen des Regelrentenalters aus. Dafür erlischt ab diesem Zeitpunkt der Kündigungsschutz vollends. Ähnlich wie in Deutschland gibt es Abschläge und Zuschläge für Früh- und Spätverrentung. Sie betragen 0,5 und 0,7 Prozent, sind in Schweden also etwas höher (vgl. *Laun und Palme 2023*). In Schweden endeten im Jahr 2019 acht Prozent der Arbeitsverhältnisse aufgrund des Auslaufens des Kündigungsschutzes mit 67 Jahren (*Saez et al. 2023*). Eine Reform, die das Alter, zu dem der Kündigungsschutz in Schweden ausläuft, erhöhte, führte auch zu einem Verschieben der erhöhten Beendigungsrate von Beschäftigungsverhältnissen.

Gesetzlicher Kündigungsschutz kann für Arbeitnehmer Vorteile bedeuten – insbesondere dann, wenn die Absicherung durch die Sozialversicherungen schwach ist. Dagegen abzuwägen ist das mögliche Beschäftigungshemmnis Kündigungsschutz. Ein Vergleich älterer und jüngerer Arbeitnehmer hinsichtlich dieser beiden Aspekte zeigt in eine Richtung: Ältere Arbeitnehmer sind durch die Rente allgemein stärker abgesichert als jüngere. Gleichzeitig dürfte Kündigungsschutz bei Arbeitnehmern jenseits des Rentenalters ein stärkeres Beschäftigungshemmnis darstellen. Der Befund scheint damit eindeutig: Viel spricht für eine Lockerung des Kündigungsschutzes bzw. den Abbau von Hürden für die befristete Anstellung von Arbeitnehmern jenseits des Rentenalters.

Die Vereinfachung der Weiterbeschäftigung im Rentenalter steht auch auf der Agenda der aktuellen Wachstumsinitiative der Bundesregierung. Unter Punkt 24 der 49 Maßnahmenbündel umfassenden Initiative wird auf die Abschaffung des Vorbeschäftigungsverbots gezielt. Dies schlägt in dieselbe Kerbe wie das generelle Ermöglichen der sachgrundlosen Befristung für Arbeitnehmer im Rentenalter und soll speziell für die Weiterbeschäftigung beim bzw. die Rückkehr zum ehemaligen Arbeitgeber die regulatorischen Hürden abbauen. Zudem soll alternativ zu den monatlichen Zuschlägen bei späterem Renteneintritt eine abgabenfreie Einmalzahlung, eine sogenannte „Rentenaufschubprämie“ eingeführt werden.

### 6.1.5 Abschaffung der Benachteiligung von Arbeitnehmern, die Altersrente beziehen, in der Sozialversicherung

Arbeitgeber von Rentnern in sozialversicherungspflichtigen Berufen zahlen Beiträge an die Arbeitslosen- und Rentenversicherung, ohne dass sich dies auf die Anwartschaft der

Beschäftigten auswirkt. Diese Beiträge wirken damit, anders als bei Arbeitnehmern vor Erreichen des Rentenalters, als reine Steuern. Ein ökonomischer Grund für diese höhere Belastung der Arbeit von Rentnern liegt nicht auf der Hand. Zudem verstößt sie gegen das Äquivalenzprinzip. Folgerichtig soll auch dies im Rahmen der Wachstumsinitiative geändert werden. Die Anreize für die Erwerbstätigkeit jenseits der Regelaltersgrenze sollen dadurch erhöht werden, dass die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung diesen Arbeitnehmern direkt ausgezahlt werden.

Auch für die Krankenversicherung gibt es Argumente dafür, arbeitende Rentner gegenüber dem Status quo besserzustellen. So haben sie unter bestimmten Umständen keinen Anspruch auf Krankengeld, zahlen aber den vollen Beitragsatz. Schließlich zahlen sozialversicherungspflichtig beschäftigte Rentner sowohl auf ihr Gehalt als auch auf ihre Rente Krankenversicherungsbeiträge. Dies entspricht der Systematik der gesetzlichen Krankenversicherung, verdeutlicht aber nochmals, dass sie häufig wie eine Steuer wirkt.

### 6.1.6 Steuerfreibetrag für Erwerbsarbeit oberhalb der Regelaltersgrenze

Ein Steuerfreibetrag für Erwerbsarbeit oberhalb der Regelaltersgrenze ist ein naheliegender Weg, die Erwerbsanreize für diese Gruppe zu erhöhen. Ein höherer Steuerfreibetrag im Rentenalter kann beispielsweise im Vereinigten Königreich geltend gemacht werden. Dieser ist allerdings nicht auf Arbeitseinkommen beschränkt.

Um zu bewerten, ob ein solcher Steuerfreibetrag geboten wäre, kann die Literatur zur optimalen altersabhängigen Einkommensbesteuerung herangezogen werden. Diese fokussiert üblicherweise auf die Besteuerung vor dem Renteneintrittsalter. Altersabhängige Steuertarife können gegenüber der international üblichen Praxis, dass Einkommensteuertarife weitgehend unabhängig vom Alter sind, deutliche Wohlfahrtsgewinne erzeugen (*u.a. Kremer 2002, Weinzierl 2011, Heathcote et al. 2020*).<sup>7</sup> Der Grund ist, dass sich die Lohnverteilungen in verschiedenen Altersstufen unterscheiden. Zumindest vor Erreichen des Renteneintrittsalters steigen Löhne im Durchschnitt mit dem Alter. Wenn der Grenzsteuersatz für einen bestimmten Einkommensbereich erhöht wird, hat dies zwei Effekte: Erstens werden die Arbeitsanreize für Erwerbstätige mit Einkommen in diesem Bereich verschlechtert. Ihnen bleibt weniger von einem zusätzlich verdienten Euro. Zweitens steigen die Abgaben von Menschen mit höheren Einkommen, ihre Arbeitsanreize sind jedoch weniger betroffen. Daraus folgt: Je höher der Anteil der Einkommen, die höher als ein bestimmter Einkommensbereich  $x$  sind, für eine bestimmte Gruppe ist, desto geringer ist der negative Arbeitsanreiz und desto größer der fiskalische Gewinn einer Erhöhung des Grenzsteuersatzes für Einkommen in diesem Bereich. Daraus folgt in Bezug auf altersabhängige Steuern: Steuersätze sollten aus Sicht der Theorie der optimalen

<sup>7</sup> Im Unterschied dazu sind Altersrenten betreffende Regelungen in den meisten Staaten altersabhängig.

Besteuerung über das Erwerbsleben steigen.<sup>8</sup> Ein zweites Argument für altersabhängige Besteuerung gilt, wenn die Arbeitsangebotsreaktionen auf Steuersatzänderungen altersabhängig sind. Je stärker die Arbeitsangebotsreaktionen einer bestimmten Altersgruppe, desto höher der Wohlfahrtsverlust durch progressive Besteuerung und desto niedriger sollten ihre Grenzsteuersätze sein.

Was bedeuten diese Überlegungen für die Besteuerung von Erwerbstätigen nach Erreichen der Regelaltersgrenze? Eine niedrigere Besteuerung Erwerbstätiger nach Erreichen des Regelrentenalters kann dann wohlfahrtssteigernd sein, wenn ihre Einkommen im Durchschnitt unter denen der jüngeren Erwerbsbevölkerung liegen und/oder sie merklich stärker auf steuerliche Anreize reagieren als jüngere Erwerbstätige. Beides würde bedeuten, dass die positive Erwerbsreaktion auf Steuersenkungen für diese Gruppe – etwa durch einen zusätzlichen Steuerfreibetrag – stärker ausfiele als bei anderen Gruppen. Die Steuersenkung wäre also zu einem größeren Teil selbstfinanzierend. Die qualitative Analyse verdeutlicht, dass eine Anpassung der Besteuerung der Erwerbseinkünfte jenseits des Regelrentenalters potenziell wohlfahrtssteigernd wäre, reicht aber nicht für eine abschließende Bewertung.

### 6.1.7 Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

Aufgrund geltender Abschläge und Zuschläge bei Renteneintritt vor oder nach dem gesetzlichen Regelrenteneinstiegalter ist der rein finanzielle Anreizeffekt einer Verschiebung des Renteneintrittsalters – wie oben ausgeführt – kleiner als man zunächst annehmen könnte. Verschiebungen des Regeleintrittsalters dürften dennoch aus zwei Gründen einen starken Effekt auf das Arbeitsangebot haben. Erstens laufen unbefristete Verträge üblicherweise mit dem Erreichen des Regeleintrittsalters aus und der Fortbeschäftigung sind erhebliche rechtliche und bürokratische Hürden gesetzt (vgl. Abschnitt 6.1.4). Zweitens dürfte das gesetzliche Renteneintrittsalter von vielen als mentaler „Anker“ wahrgenommen werden (Seibold 2021) – ein Standard, von dem abzuweichen besondere Begründung erfordert. Ein sich auch aufgrund der steigenden Lebenserwartung verschlechternder Altersquotient erfordert in einem Umlagesystem zwingend mindestens eine der folgenden drei Maßnahmen: eine Senkung des Rentenniveaus, eine Erhöhung des Renteneintrittsalters oder eine Erhöhung der Beitrags- und Steuerlast Erwerbstätiger. Die Pläne der Bundesregierung, die das Rentenniveau dauerhaft stabilisieren und das Renteneintrittsalter nicht über 67 Jahre hinaus erhöhen, implizieren, dass insbesondere die Belastung Erwerbstätiger zunehmen wird. Da Einzahlungen in das Umlagesystem teilweise wie eine Steuer wirken, verschlechtern sich damit die Arbeitsanreize, und Deutschland wird als Einwanderungsland für qualifizierte Erwerbstätige weniger attraktiv. Eine weitere Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters ist damit naheliegend. Eine Option wäre etwa eine Koppe-

lung des Regeleintrittsalters an die Lebenserwartung (siehe Ausführungen in SVR 2023).

Für einen Arbeitnehmer, der zum vorher geltenden Regelrenteneintrittsalter in Rente geht, entspricht die Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters zwar einer Rentenkürzung, solange das Rentenniveau unverändert bleibt. Im Gegensatz zu einer Reduktion des Rentenniveaus bei konstantem Renteneintrittsalter ist der große Vorteil der Erhöhung des Renteneintrittsalters aber, dass der Arbeitsangebotseffekt eindeutig positiv und groß ist, weil der Referenzpunkt verschoben wird und weil rechtliche Hürden für die Beschäftigung von Arbeitnehmern über dem Regelrentenalter beträchtlich sind. Eine empirische Untersuchung der Effekte der Renteneintrittsalter für verschiedene Gruppen zu verschiedenen Zeitpunkten in Deutschland legt nahe, dass der Effekt des Regelrenteneintrittsalters auf das Arbeitsangebot sieben Mal so groß ist wie die rein finanziellen Anreize – ausschlaggebend dürfte die Wahrnehmung des Regeleintrittsalters als Referenzpunkt sein (Seibold 2021).

## 6.2 Reform der Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung bietet eine wichtige Versicherung gegen Konsumverlust: Sie mindert die notwendige Reduktion des materiellen Lebensstandards bei Verlust der Arbeit, insbesondere, wenn wenig eigene Ersparnisse verfügbar sind. Gleichzeitig wirkt sie sich unmittelbar negativ auf die Motivation zur Arbeitssuche aus. Eine Vielzahl empirischer Studien in unterschiedlichen Ländern zeigt, dass die Zeit der Arbeitslosigkeit umso länger ist, je länger die Bezugsdauer und je höher der Betrag der Arbeitslosenversicherung (siehe Schmieder und von Wachter 2016 für eine Zusammenfassung). Dieser Effekt wurde auch für Deutschland nachgewiesen (Schmieder et al. 2012). Neuere Studien zeigen, dass eine großzügigere Arbeitslosenversicherung auch dazu führt, dass mehr Beschäftigungsverhältnisse enden (Hartung et al. 2018, Jessen et al. 2023). Dies legt zumindest nah, Anpassungen der maximalen Bezugsdauer und der Höhe der Arbeitslosenversicherung kritisch zu prüfen.

Ein empirisch kaum untersuchter Effekt ist der, dass Arbeitnehmer, wenn eine Arbeitslosenversicherung besteht, eher bereit sind, Berufe mit hohem Risiko des Verlusts des Arbeitsplatzes anzutreten (vgl. Hey und Mavromaras 1981). Im Extremfall wird ein befristeter Vertrag angestrebt, mit dem Plan, nach dessen Auslaufen Zahlungen der Arbeitslosenversicherung zu erhalten. Eine andere Sichtweise auf diesen Mechanismus ist, dass Berufe oder Branchen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko mittels Arbeitslosenversicherung durch andere Branchen subventioniert werden. Ein Extrembeispiel hierfür ist die Arbeitnehmerüberlassung (Zeitarbeit). Auch kurze Zeiträume ohne Arbeitseinsatz werden hier durch Bezug von Arbeitslosengeld attraktiver. Einer Handlungsempfehlung, die diesem Fehlanreiz entgegenwirkt, müsste eine ausführlichere Untersuchung zugrunde liegen,

<sup>8</sup> Die Steuerlast steigt im Durchschnitt ohnehin über das Erwerbsleben, da das zu versteuernde Einkommen mit steigender Berufserfahrung zunimmt. Davon gesondert zu betrachten ist die Implikation, dass der gesetzliche Steuertarif altersabhängig sein sollte.

die auch die empirische Relevanz des beschriebenen Mechanismus aufzeigen würde. Denkbar wäre etwa, ähnlich wie bei der Unfallversicherung, den Beitragssatz am berufs-, branchen- und vertragstypspezifischen Arbeitslosigkeitsrisiko zu orientieren. Befristete Leiharbeit und befristete Arbeitsverträge würden damit weniger attraktiv, „reguläre“ Beschäftigungsverhältnisse hingegen attraktiver.

### 6.3 Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von Partnern in der GKV

Die *gesetzliche Krankenversicherung* (GKV) hat eine deutlich stärker umverteilende Komponente als andere Zweige der Sozialversicherung. Während bei der Arbeitslosen- und Rentenversicherung die Anspruchshöhe in etwa proportional zu den geleisteten Beiträgen ist, ist die Leistung in der GKV unabhängig von den geleisteten Beiträgen. Menschen mit höherem Einkommen finanzieren damit tendenziell die Gesundheitsversorgung von solchen mit geringeren Einkommen mit. Damit wirken Beiträge zur GKV weitgehend wie Steuern: Einer gewünschten Umverteilung steht ein negativer Arbeitsanreiz entgegen. Gleichzeitig sind Familienangehörige, insbesondere auch Ehegatten, kostenfrei mitversichert. Somit findet über die GKV auch Umverteilung hin zu Familien statt – ein potenziell durchaus gewünschter Effekt.

Die kostenfreie Mitversicherung mindert im Vergleich zu einem Szenario ohne kostenfreie Mitversicherung, bzw. im Vergleich zu Alleinstehenden, die Erwerbsanreize für Zweitverdiener. Eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei geringem Gehalt ermöglicht eine günstige gesetzliche Krankenversicherung. Die kostenfreie Mitversicherung führt hingegen dazu, dass für Zweitverdiener der Beitrag zur Krankenversicherung ab dem ersten Euro als reine Steuer wirkt. Damit ist der implizite Grenzsteuersatz des Zweitverdieners hoch.<sup>9</sup> Simulationsstudien zeigen, dass die Abschaffung der kostenfreien Mitversicherung bei gleichzeitiger Einführung eines monatlichen Betrags für Mitversicherte recht starke Erhöhungen der Erwerbsbeteiligung von Frauen mit sich brächte (*Bonin et al 2013, Müller et al. 2013*). Neben dem positiven Effekt auf Zweitverdiener würde eine solche Reform die Einnahmen der GKV erhöhen, so dass der allgemeine Beitragssatz gesenkt werden könnte, was wiederum positive Arbeitsangebotsreaktionen hervorriefe. Eine solche Reform würde allerdings viele Ehepaare und Familien im Vergleich zum Status quo schlechterstellen. Dem könnte mit Anpassungen an anderer Stelle, etwa beim Kindergeld, entgegengewirkt werden.

### 6.4 Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots

Die Notwendigkeit der Kinderbetreuung ist vor allem für Frauen ein gewichtiger Faktor, der das Arbeitsangebot begrenzt. Der enorme Zeit- und Energieaufwand, den Eltern für

die Betreuung ihrer Kinder aufbringen müssen und der typischerweise auch in der teilweise von traditionellen Rollenbildern geprägten Gesellschaft zu einem größeren Anteil von Müttern übernommen wird, wirkt sich nachhaltig darauf aus, ob und in welchem Umfang Eltern auf dem Arbeitsmarkt tätig sind. Die Mütter und Väter, denen unmittelbar nach der Geburt ihrer Kinder zunächst Elternzeit zusteht, fallen in der Analyse der vorhergegangenen Kapitel nicht unter das zu aktivierende Arbeitskräftepotenzial, jedoch sind auch außerhalb der Elternzeiten starke Rückgänge der entlohnten Arbeit zu verzeichnen, die auf Kinderbetreuung zurückzuführen ist. Nicht selten ist durch die Disruption, die die Sorgearbeit für Kinder in der beruflichen Karriere bedeutet, das Arbeitsangebot am extensiven und am intensiven Rand sowie die Löhne insbesondere der Mütter über Jahrzehnte spürbar beeinträchtigt (*Kleven et al. 2019a; Kleven et al. 2019b*). *Abbildung 14* zeigt den positiven Zusammenhang zwischen der Betreuungsquote für Kinder unter 3 Jahren und der Partizipationsrate von Müttern.<sup>10</sup> Gemessen an der Trendlinie liegt die Partizipationsquote in Deutschland gut 10 Prozentpunkte unter dem bei dieser Betreuungsquote erwarteten Wert.

Das Betreuungsangebot für Kinder verzeichnet deutliche Mängel, so dass Eltern oft kaum eine andere Wahl bleibt, als selbst die Kinderbetreuung auf Kosten der Erwerbstätigkeit zu übernehmen. Die Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen liegt in vielen Regionen insbesondere in Westdeutschland weit unter der Nachfrage, und für die wenigen Plätze müssen Eltern oft lange Wartezeiten hinnehmen und die Rückkehr in den Beruf weiter hinauszögern. Die Betreuungsquote der Kinder im Alter von 0 bis 3 Jahren lag 2023 in den neuen Ländern bei über 50 Prozent, im früheren Bundesgebiet allerdings unter 33 Prozent und damit auch im gesamtdeutschen Durchschnitt lediglich bei etwas mehr als einem Drittel<sup>11</sup>. Zudem ist nicht überall eine Ganztagsbetreuung möglich und die Öffnungszeiten vieler Kindertagesstätten sind nicht mit den Arbeitszeiten der Eltern kompatibel, gerade wenn die Eltern in Schichtarbeit beschäftigt sind oder lange Pendelzeiten haben. Für viele Haushalte stellt auch der finanzielle Aufwand eine Hürde dar. Deshalb entscheiden sich Eltern, die im Niedriglohnsektor tätig sind, tendenziell eher zu Hause zu bleiben, anstatt zu arbeiten. Dies betrifft abermals häufiger Frauen, da die Haupteinkommensbezieher meistens ihre männlichen Partner sind. Des Weiteren können der bürokratische Aufwand und unübersichtliche regionale Unterschiede Hürden bei der Organisation eines Kinderbetreuungsplatzes darstellen. Nicht zuletzt sind auch Bedenken mit Blick auf die Qualität der Betreuung ein Grund, weniger Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen, denn in Deutschland herrscht ein Mangel an gut qualifizierten Erzieherinnen und Erziehern, was zu einem zu hohen Betreuungsschlüssel und zu wenig individueller Förderung führt.

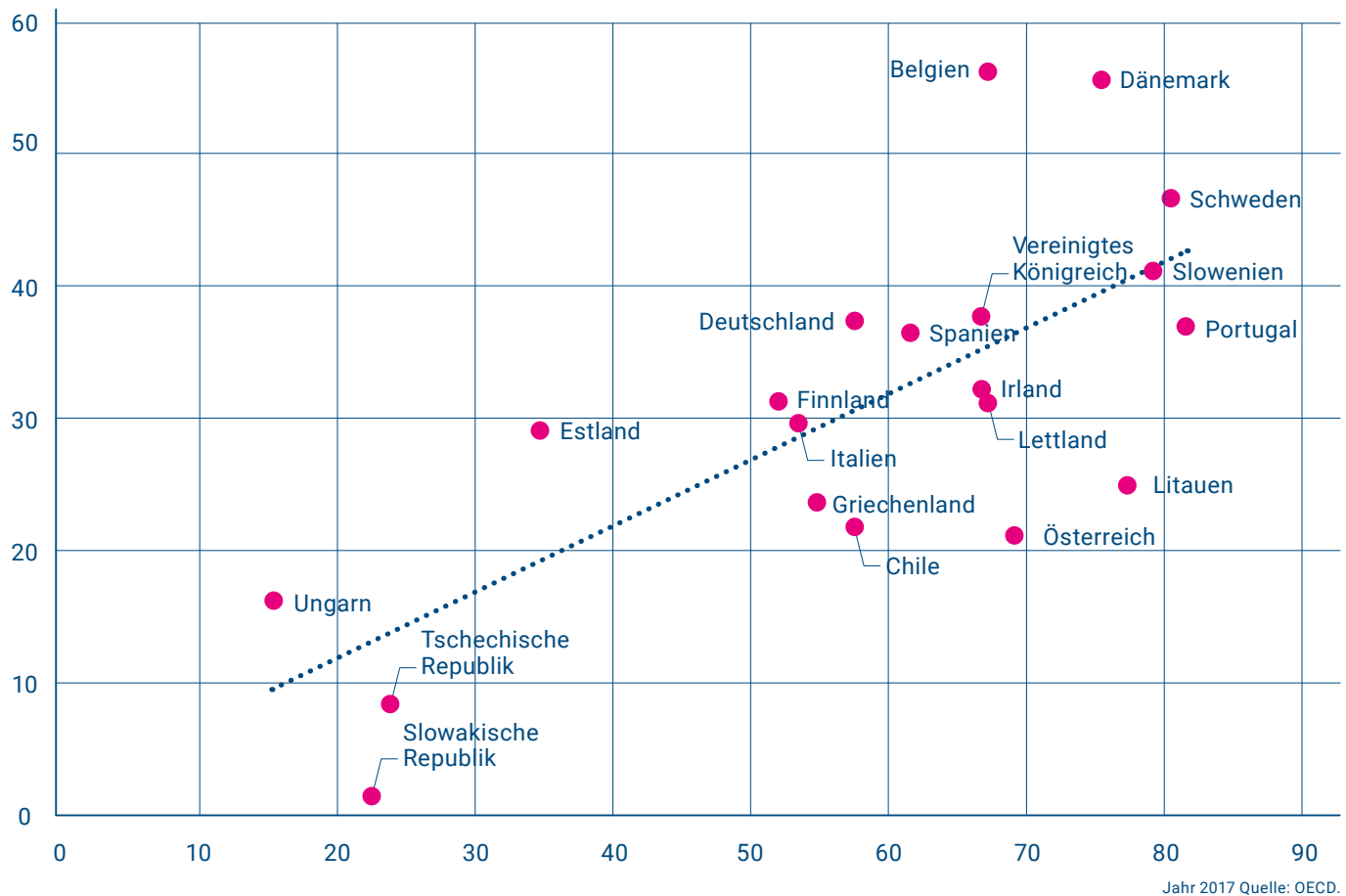
Um das Arbeitskräftepotenzial unter den Eltern, die zwar arbeiten könnten, aber durch eigene Kinderbetreuung gebunden sind, zu aktivieren, bedarf es einer Verbesserung des

<sup>9</sup> Einen ähnlichen Effekt hat das Ehegattensplitting.

<sup>10</sup> <https://doi.org/10.1787/888934248787> (zuletzt geprüft am 14.10.2024)

<sup>11</sup> <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/betreuungsquote.html> (zuletzt geprüft am 14.10.2024)

**Abb. 14 | Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit von Müttern und den Betreuungsquoten in der frühkindlichen Bildung und Betreuung**



Kinderbetreuungsangebots. Dabei sollten die Maßnahmen darauf abzielen, Eltern frühzeitig und nachhaltig den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Bessere Vereinbarkeit von Karriere und Familie durch ein ausgeweitetes Kinderbetreuungsangebot fördert gleichzeitig die berufliche Gleichstellung von Frauen und Männern. In gewissem Maße ist auch eine Produktivitätssteigerung als positiver Nebeneffekt möglich, wenn die zuverlässige Kinderbetreuung zu weniger Stress im Alltag führt.

Zu den möglichen Politikmaßnahmen zählen unter anderem der Ausbau der Betreuungsplätze, die Flexibilisierung der Betreuungszeiten, eine Qualitätsverbesserung der bestehenden Betreuungsangebote, die finanzielle Unterstützung der Eltern, die Förderung betrieblicher Kinderbetreuung und regionalspezifische Maßnahmen. Die wichtigste Maßnahme dürfte der Ausbau der Betreuungsplätze sein, sowohl in Kindergärten und -krippen als auch in der Ganztagsbetreuung von Kindern im Grundschulalter. Dies kann durch den Bau neuer und die Kapazitätserhöhung bestehender Einrichtungen erreicht werden. Den dadurch entstehenden Investitions- und Betriebskosten stehen die Mehreinnahmen des Staates durch höhere Erwerbstätigkeit der Eltern und somit höhere Aufkommen bei Steuern und Sozialabgaben und niedrigere Transferzahlungen gegenüber. Bach et al. (2020) untersuchen die fiskalischen

Effekte des Ausbaus der Ganztagsbetreuung für Grundschul-kinder. Ab 2026 soll der Rechtsanspruch dafür schrittweise eingeführt werden<sup>12</sup>. Obwohl die Studie zu dem Schluss kommt, dass sich der Ausbau der Ganztagsbetreuung nicht vollständig selbst finanziert (je nach Szenario zwischen 44 und 91 Prozent), ist doch ein beachtlicher positiver Effekt auf das Arbeitsangebot der Mütter zu verzeichnen (vgl. auch *Gambaro et al. 2019*). Zwar ist die Maßnahme mit strengem Blick auf den Haushalt nicht eindeutig zu empfehlen, aber hinsichtlich des hier primären Ziels der Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials erweist sie sich als sehr effektiv. Zugleich wird dadurch die berufliche Gleichstellung der Geschlechter gefördert und Bildungsungleichheiten entgegengewirkt. Für Kinder im Kindergartenalter gilt ähnliches. Bauernschuster und Schlotter (2015) haben die Auswirkungen des 1996 eingeführten Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz empirisch untersucht und einen starken positiven Effekt des vergrößerten Betreuungsangebots auf die Arbeitsmarktpartizipation der Mütter gefunden. Ein weiterer Ausbau der Betreuungsplätze in Krippen und Kindergärten dürfte dementsprechend zur Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials beitragen. Gerade die Betreuung in jungen Jahren ist wichtig, um den schnellen Weg für Mütter zurück in Arbeit zu finden, da längere Unterbrechungen den Karriereverlauf deutlicher beeinträchtigen.

<sup>12</sup> <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/rechtsanspruch-auf-ganztagsbetreuung-ab-2026-beschlossen-178826> (zuletzt geprüft am 14.10.2024)

Neben dem Kontingent an Betreuungsplätzen ist auch eine Flexibilisierung der Betreuungszeiten wichtig für die Inanspruchnahme und die Vereinbarkeit mit der Erwerbstätigkeit von Eltern, insbesondere derer, die zu atypischen Arbeitszeiten arbeiten. Das heißt, erweiterte Öffnungszeiten und kurzfristige Bereitstellung von Betreuungsplätzen können zielführend sein. Die Qualität der Betreuung lässt sich vor allem durch eine Reduktion der Betreuungsschlüssel – also weniger Kinder je Erzieherin oder Erzieher – verbessern. Dafür muss der Beruf z.B. durch höhere Entlohnung attraktiver gestaltet werden. Neben Investitionen in die physische Infrastruktur können auch Investitionen in Aus- und Weiterbildung des Personals die Betreuungssituation verbessern.

Da bei der Abwägung zwischen Arbeitsmarktpartizipation und Betreuung der eigenen Kinder finanzielle Anreize eine wichtige Rolle spielen, lässt sich auch hier ansetzen, um mehr Eltern in Arbeit zu bringen. Für finanziell schwächere Haushalte sind Gutscheine für Kinderbetreuungskosten wirksam, für einkommensstärkere Haushalte wirken steuerliche Anreize besonders gut. Allerdings dürften solche Modelle sich nur zu einem recht geringen Anteil selbst finanzieren. Auch Fördermaßnahmen für die betriebliche Kinderbetreuung können die Arbeitsmarktbindung von Eltern verstärken. Der Staat könnte Anreize für Unternehmen schaffen, betriebsnahe Kindertagesstätten einzurichten, um die Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen insbesondere für Fachkräfte zu erhöhen. Bezüglich der Verfügbarkeit ist auch die regionale Abdeckung zu nennen. Neben dem angesprochenen Unterschied zwischen Ost und West besteht auch eine unterschiedliche Verfügbarkeit zwischen städtischem und ländlichem Raum. Die historisch-gesellschaftlichen Unterschiede zwischen dem alten Bundesgebiet und den neuen Ländern sind noch heute in der Form erkennbar, dass die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung in Ostdeutschland wesentlich höher ist als in Westdeutschland. Im Osten ist die Inanspruchnahme im ländlichen Raum höher als im städtischen Raum, im Westen ist es umgekehrt (Lochner und Kopp 2022). Es könnte also durch gezielte regionale Fördermaßnahmen eine Angleichung angestrebt werden, wobei besonders strukturschwache Regionen durch eine Verbesserung der Kinderbetreuung profitieren könnten.

Der Verbesserung der Kinderbetreuung widmet sich die Bundesregierung in ihrer Wachstumsinitiative unter dem Punkt „Frauenerwerbstätigkeit stärken“. Dabei beruft sie sich vor allem auf das KiTa-Qualitätsgesetz 2, mit dem der Bund die Länder bei der frühkindlichen Bildung auch über das Jahr 2024 hinaus unterstützt.

## 6.5 Flexibilisierung gesetzlicher Arbeitszeitregelungen

Das deutsche *Arbeitszeitgesetz* (ArbZG) hat primär den Zweck, die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer zu schützen. Es legt den gesetzlichen Rahmen fest, um überlange Arbeitszeiten, unzureichende Pausen und mangelnde Ruhezeiten zu verhindern, was langfristig sowohl physische als auch psychische Belastungen reduzieren soll. Dadurch sollen

Arbeitsunfälle und stressbedingte Krankheiten minimiert und die Lebensqualität der Arbeitnehmer erhöht werden.

Die zentralen Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, die im Arbeitszeitgesetz festgelegt sind, sind die maximale tägliche und wöchentliche Arbeitszeit, Pausenregelungen, Mindestruhezeiten zwischen Arbeitstagen sowie Sonderregelungen für Nachtarbeit und die Arbeit an Sonn- und Feiertagen. Die maximale Arbeitszeit ist laut ArbZG auf acht Stunden pro Tag begrenzt, mit der Möglichkeit einer Verlängerung auf bis zu zehn Stunden, wenn innerhalb eines Ausgleichszeitraums von sechs Monaten oder 24 Wochen der Durchschnitt wieder acht Stunden pro Tag beträgt. Auch die Vorschriften zu Pausen und Ruhezeiten sind klar definiert, um sicherzustellen, dass Arbeitnehmer regelmäßig und ausreichend Gelegenheit zur Erholung haben. Die Wochenarbeitszeit ist in der Regel auf insgesamt 48 Stunden an 6 Arbeitstagen pro Woche begrenzt, wobei sie auf bis zu 60 Stunden verlängert werden kann, wenn ein entsprechender Ausgleich erfolgt. Es darf nicht länger als 12 Tage am Stück gearbeitet werden.

Die tatsächliche Arbeitszeit wird jedoch nicht nur durch das Arbeitszeitgesetz, sondern maßgeblich auch durch Tarifverträge und individuelle Arbeitsverträge bestimmt. Tarifverträge, die zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geschlossen werden, können von den gesetzlichen Bestimmungen abweichen und spezifische Regelungen für bestimmte Branchen oder Berufsgruppen vorsehen. Solche tariflichen Vereinbarungen können beispielsweise längere oder kürzere Arbeitszeiten, zusätzliche Pausen oder spezielle Regelungen für Schichtarbeit beinhalten. Auch individuelle Arbeitsverträge spielen eine Rolle, insbesondere in Bereichen ohne Tarifbindung, wobei diese Verträge jedoch die Mindeststandards des Arbeitszeitgesetzes nicht unterschreiten dürfen. In Branchen wie der Gastronomie, dem Gesundheitswesen und der Landwirtschaft sowie für leitende Angestellte erlaubt das Gesetz auch flexiblere Arbeitszeiten.

Bei der Bestimmung der Arbeitszeit in der Praxis sind Tarifverträge oft gewichtiger als das Arbeitszeitgesetz, da sie branchenspezifische oder regionale Besonderheiten berücksichtigen und so die gesetzlichen Vorgaben in einem bestimmten Rahmen flexibel gestalten können. Während das Arbeitszeitgesetz als Grundlage dient, bieten Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen die Möglichkeit, diese Regelungen an die Erfordernisse der jeweiligen Branche oder des Unternehmens anzupassen. Somit haben diese kollektiven Vereinbarungen eine große Bedeutung für die tatsächliche Ausgestaltung der Arbeitszeit in der Bevölkerung. Individuelle Arbeitsverträge können in einem gewissen Umfang auch Einfluss nehmen, doch sie sind im Vergleich zu Tarifverträgen weniger bedeutend, insbesondere in tarifgebundenen Branchen. Letztendlich ist die Flexibilisierung der Arbeitszeit allein durch Anpassung des ArbZG und ohne Einfluss der Tarifparteien und der Unternehmen nur in stark begrenztem Umfang möglich.

Es gibt allerdings noch Spielraum, die gesetzlichen Arbeitszeitregelungen zu flexibilisieren, um die Arbeitsstunden von (unterbeschäftigten) Arbeitnehmern zu erhöhen. Dies kann

durch tarifliche Öffnungsklauseln geschehen, die es ermöglichen, die Arbeitszeit je nach Bedarf des Unternehmens und der Arbeitnehmer anzupassen. Beispielsweise könnten flexible Arbeitszeitmodelle wie Gleitzeit, Arbeitszeitkonten oder reduzierte Arbeitszeit mit entsprechenden Ausgleichszeiten eingeführt werden. Auch die Möglichkeit zum mobilen Arbeiten kann das Arbeitsangebot erhöhen und auch die im vorigen Unterkapitel behandelte Kinderbetreuung besser mit dem Beruf vereinbaren. Solche Flexibilisierungsmaßnahmen sollten jedoch, folgt man der Logik des Arbeitszeitgesetzes, stets im Einklang mit dem Schutzgedanken des Arbeitszeitgesetzes stehen, um Überlastung und gesundheitliche Risiken für die Arbeitnehmer zu vermeiden.

Für eine Flexibilisierung der Arbeitszeitregelungen sprechen insbesondere die Möglichkeit, auf wirtschaftliche Schwankungen und individuelle Bedürfnisse von Arbeitnehmern besser reagieren zu können. Flexibilität kann die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben fördern und die Effizienz in Unternehmen steigern, indem sie Anpassungen an Produktionsspitzen oder Auftragslage erlaubt. Allerdings gibt es auch gewichtige Gegenargumente: Eine zu weitreichende Flexibilisierung könnte die Schutzfunktion des Arbeitszeitgesetzes untergraben, zu vermehrter Arbeitsbelastung führen und die Trennung von Arbeit und Freizeit erschweren. Letztendlich könnten vermehrt negative gesundheitliche Folgen auftreten, die wiederum über das Gesundheitssystem von der Gesellschaft getragen würden. Deshalb ist eine sorgfältige Abwägung erforderlich, um sicherzustellen, dass Flexibilisierung nicht auf Kosten des Arbeitnehmerwohls geht. Die alleinige Flexibilisierung ohne Ausweitung der maximalen Arbeitszeiten dürfte in der Wirkung auf die Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials limitiert sein. Die empirische Evidenz aus den Vereinigten Staaten zeigt, dass Berufe mit flexibleren Arbeitszeiten zumindest das Arbeitsangebot älterer Menschen erhöhen können (Ameriks et al. 2020).

Im Rahmen ihrer Wachstumsinitiative möchte die Bundesregierung „Mehrarbeit honorieren und Flexibilität ermöglichen“. Bei den einzelnen Maßnahmen handelt es sich dabei um die Steuer- und Beitragsfreiheit von Zuschlägen für Mehrarbeit, steuerliche Begünstigung von Prämien für die Ausweitung der Arbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten, befristete Aufweichungen der Tageshöchst Arbeitszeit und Bürokratieabbau bei Krankschreibungen.

## 6.6 Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten von Bürgergeldempfängern

Im Vorfeld der Einführung des Bürgergelds wurde über die Aufweichung der Sanktionen gegenüber dem Arbeitslosengeld-II-System debattiert, da an der Wirksamkeit der Sanktionen Zweifel geäußert wurden. Nach aktuellem Rechtsstand kann die Transferleistung nach der ersten Pflichtverletzung oder dem ersten Meldeversäumnis um 10 Prozent gekürzt

werden, weitere Verstöße gegen die Mitwirkungspflicht können maximal zu einer Reduktion um 30 Prozent für drei Monate führen. In der Theorie sorgt die extrinsische Motivation der Kürzung der Höhe oder Dauer der Bezüge aus der Arbeitslosenversicherung dafür, dass Arbeitslosigkeitsperioden kürzer ausfallen, da betroffene Personen die Suchintensität nach neuer Arbeit erhöhen. Dieser generelle Zusammenhang wird empirisch in unterschiedlichen Umgebungen belegt. So finden Krueger und Mueller (2010) den inversen Zusammenhang zwischen der für die Jobsuche aufgebrauchten Zeit und der Höhe des Transfers aus der Arbeitslosenversicherung in den USA mit einer Elastizität zwischen -1,6 und -2,2. Der positive kausale Zusammenhang der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenquote ist zum Beispiel in Deutschland (Lichter und Schiprowski 2021) und in Polen (Jessen et al. 2023) zu beobachten.

Allerdings kann eine Erhöhung der Sanktionen, also eine umfangreichere Kürzung der Regelleistung für „Totalverweigerer“, auf die gesamte arbeitslose Bevölkerung gesehen kaum noch zu einer Intensivierung der Arbeitssuche beitragen, da die Zielgruppe recht klein ist. Laut Bundesagentur für Arbeit (BA) befinden sich unter den ca. 4 Mio. Bürgergeldempfängerinnen und -empfängern nur 16.000 sogenannte Totalverweigerer und nur diese lassen sich durch zusätzliche Sanktionen bewegen. Darüber hinaus orientiert sich die Höhe des Bürgergelds am sozialen Existenzminimum und deshalb müssen Reduktionen des Transfers durch Sanktionen klar begründet sein.

Neben der Verstärkung der vorhandenen Sanktionen ließen sich auch neue Sanktionsmechanismen implementieren. So wäre es denkbar, mit fortschreitender Dauer des Leistungsbezugs das Leistungsvolumen zu verringern, um insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit noch unattraktiver zu machen. Dies wäre wegen des geltenden Existenzminimums nur schwer umsetzbar. Die Höhe der Sanktionen ist außerdem nicht der einzige Faktor, der die Intensität der Jobsuche beeinflusst, sondern auch die Wahrscheinlichkeit, dass solche Sanktionen tatsächlich angewendet werden. Diese Wahrscheinlichkeit kann zwischen den Jobcentern variieren. Eine aktuelle Studie des IAB macht sich diese Variation zunutze und zeigt auf, dass sich eine Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, bei Missachtung der Mitwirkungspflichten sanktioniert zu werden, signifikant positiv auf die Übergangsrate in Beschäftigung auswirkt (Wolf 2024).<sup>13</sup> Deshalb könnte der Gesetzgeber dort ansetzen anstatt die Sanktionsmöglichkeiten zu erweitern, für die ohnehin wenig Spielraum vorhanden ist, sondern für eine striktere Umsetzung des geltenden Rechts sorgen. Andererseits gilt es zu beachten, dass drohende Sanktionen zwar zielführend beim Übergang in Arbeit sind, allerdings die Qualität der Beschäftigung unter Umständen darunter leiden könnte. Das Ergebnis in Wolf (2024) ist hier ambivalent in Abhängigkeit der Sanktionswahrscheinlichkeit, van den Berg et al. (2022) finden einen klar negativen Effekt auf die Job- und Lebensqualität.

<sup>13</sup> Der gemessene Effekt beläuft sich auf eine Steigerung der monatlichen Übergangsrate in Beschäftigung um 0,5 Prozentpunkte bei einer Erhöhung der Sanktionswahrscheinlichkeit von 1 auf 10 Prozent. Eine weitere Steigerung der Sanktionswahrscheinlichkeit wirkt sich weniger stark auf die Übergangsrate in Beschäftigung aus und hat oft Übergänge in Beschäftigung mit geringerer Qualität zur Folge.

Auch in der Wachstumsinitiative spielen die Erwerbsanreize im Bürgergeldbezug eine Rolle. Die Bundesregierung plant, Bürgergeldempfänger zu mehr Gegenleistungen zu bewegen. Das heißt, die Zumutbarkeit von angebotener Arbeit soll ausgeweitet und die Sanktionen bei fehlender Mitwirkung gleichzeitig verschärft werden. Ein möglicherweise effektiverer Anreiz ist die zudem angestrebte Verkürzung der Karenzzeit beim Schonvermögen auf sechs Monate. Diese Maßnahme dürfte zudem den Bundeshaushalt etwas entlasten, selbst dann, wenn sie nicht zu Verhaltensänderungen führen sollte.

## 6.7 Abschaffung des Zeitarbeitsverbots für die Erwerbsmigration

Das Zeitarbeitsverbot für die Erwerbsmigration ist eine gesetzliche Regelung in Deutschland, die es Unternehmen untersagt, ausländische Fachkräfte, die im Rahmen der Erwerbsmigration ins Land kommen, über Zeitarbeitsfirmen zu beschäftigen. Dieses Verbot wurde im Zuge des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes eingeführt, das seit März 2020 in Kraft ist (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Ziel der Regelung ist es, sicherzustellen, dass ausländische Arbeitnehmer direkt von Unternehmen angestellt werden, um eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern und faire Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Gleichzeitig soll das Verbot möglichen Missbrauch und die Ausbeutung von Arbeitskräften durch Zeitarbeitsfirmen verhindern.

Der Vorteil der Zeitarbeit ist, dass sie Unternehmen und auch Arbeitnehmern Flexibilität gestattet. Es bedarf besonderer Rechtfertigung, diese Flexibilität zu verbieten. Zudem muss die Ungleichbehandlung zwischen ausländischen und inländischen Arbeitnehmern gerechtfertigt werden. Eine Rechtfertigung für die Regelung wäre, dass diese Gefahr bei Personen, die in der deutschen Sprache und der deutschen Rechtslage aufgrund ihrer Herkunft weniger bewandert sind, besonders hoch erscheint.

Durch die Abschaffung des Zeitarbeitsverbots könnten hingegen mehr ausländische Fachkräfte Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt finden, jedoch dürfte die Größe des Effekts überschaubar sein. Die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt kann durch Zeitarbeit erhöht werden, was wiederum zu einer größeren Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen führen könnte. Zeitarbeitsfirmen könnten schneller auf Nachfrageänderungen reagieren und Fachkräfte an verschiedene Unternehmen vermitteln, was besonders in Branchen mit temporären Personalengpässen vorteilhaft sein könnte. Auch für einige ausländische Fachkräfte dürfte der Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt auf diesem Weg attraktiv sein. Ein Nettobeschäftigungseffekt würde sich allerdings nur ergeben, wenn diese Menschen nicht ohnehin z.B. in einem regulären Beschäftigungsverhältnis nach Deutschland einwandern würden. Zudem könnte eine Abschaffung des Verbots zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen führen, da Zeitarbeitskräfte oft schlechter bezahlt<sup>14</sup> werden und weniger soziale Absicherung genießen als direkt angestellte Arbeitnehmer. Der von dem Verbot intendierte Arbeitnehmerschutz

wäre also untergraben. Andererseits kann die Beschäftigung in einer Zeitarbeitsfirma für viele Arbeitnehmer wegen der erhöhten Flexibilität und je nach Branche auch höherer Löhne attraktiv sein. Neben den Einwanderern werden, so argumentieren Befürworter des Verbots, durch das Zeitarbeitsverbot teilweise auch die bestehenden Belegschaften in Branchen geschützt, die ihre Arbeitsverträge durch „billige“ Arbeitskräfte aus der Arbeitnehmerüberlassung bedroht sehen.

In Summe scheint das Verbot der Zeitarbeit speziell für ausländische Arbeitnehmer schwer zu rechtfertigen. Die Abschaffung der Regelung könnte den Zugang zum Arbeitsmarkt für Migranten erleichtern und den Fachkräftemangel lindern, insbesondere in Branchen, die auf flexible Arbeitskräfte angewiesen sind. Der Effekt wird dadurch gemindert, dass ein Teil der Arbeitnehmer, die durch die Abschaffung des Verbots in Zeitarbeit arbeiten würden, ohnehin auf anderem Wege auf den deutschen Arbeitsmarkt gekommen wären. Schließlich ist bei Maßnahmen, die die Nutzung der Zeitarbeit erleichtern, zu bedenken, dass Zeitarbeit in Fällen, in denen Zeitarbeiter systematisch mehr Zeit in Arbeitslosigkeit verbringen, gegenüber regulärer Beschäftigung subventioniert werden. Die Abschaffung könnte also auch mit Kosten für den Staat bzw. die Beitragszahler verbunden sein. In der Wachstumsinitiative ist die Abschaffung vorgesehen.

## 6.8 Verfahrensbeschleunigung bei Einwanderung aus Drittstaaten

Das Einwanderungsverfahren für die Erwerbsmigration aus Drittstaaten in Deutschland ist ein mehrstufiger Prozess, der in seiner Dauer stark variieren kann. Es beginnt mit der Anerkennung der ausländischen Qualifikationen, was je nach Beruf und Bundesland mehrere Wochen bis Monate in Anspruch nehmen kann. Nach erfolgreicher Anerkennung und Vorlage eines Arbeitsvertrags kann das Visum beantragt werden, dessen Bearbeitungszeit bei deutschen Konsulaten zwischen 4 und 12 Wochen liegt. Hinzu kommt nach der Einreise die Beantragung der Aufenthaltserlaubnis, was ebenfalls einige Wochen dauern kann. Insgesamt kann das Verfahren somit mehrere Monate in Anspruch nehmen.

Im internationalen Vergleich liegt Deutschland hinsichtlich der Dauer des Einwanderungsverfahrens im Mittelfeld, wobei die tatsächliche Bearbeitungszeit stark fallabhängig ist. Länder wie Kanada oder Australien haben mit ihren punktebasierten Systemen oft schnellere Prozesse, insbesondere für hochqualifizierte Arbeitskräfte. In den USA hingegen können die Bearbeitungszeiten für Arbeitsvisa aufgrund von Quoten und hohem Antragsaufkommen deutlich länger ausfallen. Auch innerhalb Europas gibt es Staaten mit strafferen Verfahren. Staaten wie die Niederlande, Dänemark oder Schweden bieten schnellere und weniger bürokratische Prozesse an, insbesondere für hochqualifizierte Arbeitskräfte. Diese Staaten haben moderne, digitalisierte Systeme und klar definierte Verfahren, die es ausländischen Fachkräften ermöglichen sollen, innerhalb weniger Wochen eine Arbeitserlaubnis zu erhalten. Deutschland bietet zwar beschleunigte Verfahren wie die

<sup>14</sup> Im Durchschnitt lag der Bruttostundenverdienst in der Arbeitnehmerüberlassung laut statistischem Bundesamt im Jahr 2021 etwa 10 Euro niedriger als im gesamten Durchschnitt des Produzierenden Gewerbes und Dienstleistungsbereichs. Es ist allerdings fraglich, ob der Gehaltsunterschied auch bei Berücksichtigung weiterer Jobcharakteristika besteht.



Blaue Karte EU für hochqualifizierte Arbeitskräfte, in der Breite dauert die Einzelfallbearbeitung jedoch oft deutlich länger.

Um das Einwanderungsverfahren in Deutschland zu beschleunigen, könnten mehrere Maßnahmen z.B. nach Vorbild der oben genannten Staaten ergriffen werden. Eine funktionierende Digitalisierung der Verfahren, insbesondere bei Visumanträgen und der Kommunikation zwischen Behörden, ist unverzichtbar, um die Bearbeitungszeit deutlich zu verkürzen. Auch die Einführung beschleunigter Verfahren für Berufe, in denen besonders hoher Fachkräftemangel herrscht, könnte helfen, die Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zu erleichtern.

Eine Beschleunigung des Einwanderungsverfahrens wirkt sich über zwei Kanäle positiv auf die Zahl der Beschäftigten in Deutschland aus. Durch schnellere Anerkennungsverfahren und kürzere Visumbearbeitungszeiten stehen qualifizierte Fachkräfte dem Arbeitsmarkt früher zur Verfügung, was gerade in Branchen mit akutem Fachkräftemangel wichtig ist. Darüber hinaus schreckt allein die Aussicht auf ein langwieriges Verfahren potenzielle Einwanderer ab. Sollte sich der Ruf der Einwanderungsbehörden verbessern, so wären auch mehr Fachkräfte aus Drittstaaten bereit, trotz Sprache und Wetters nach Deutschland zu migrieren. Deshalb findet sich in der Wachstumsinitiative der Bundesregierung auch der Punkt „Fachkräfteeinwanderung vereinfachen, stärken und beschleunigen“.

Dieser Aspekt ist in dem Entwurf der Wachstumsinitiative nicht weiter konkretisiert, womöglich bezieht er sich unter anderem auf einen weiteren Flaschenhals der deutschen Einwanderungspolitik: die komplizierten Verfahren zu Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse. Um in Deutschland einen reglementierten Beruf ausüben zu können, muss der im Ausland erworbene Abschluss als voll gleichwertig mit dem entsprechenden deutschen Referenzberuf anerkannt werden. Seit dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes 2012 besteht für alle, unabhängig von Aufenthaltserlaubnis, Staatsangehörigkeit und dem Land, in dem der Abschluss erworben wurde, ein Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren.

Die positiven Effekte einer erfolgreichen Anerkennung ausländischer Abschlüsse beziffert das IAB auf einen Anstieg der Beschäftigungswahrscheinlichkeit um etwa 25 Prozentpunkte und einen Verdienstzugewinn um ca. 20 Prozent gegenüber Personen, die keine Anerkennung beantragt haben (*Brücker et al. 2021*). Trotzdem stellen lange nicht alle Einwanderer, die über einen ausländischen Berufs- oder Studienabschluss verfügen, einen Antrag zu dessen Anerkennung – in der Stichprobe der IAB-Studie nur knapp 36 Prozent.

Obwohl die Anzahl der Anerkennungsverfahren und der positiven Bescheide seit Einführung des Gesetzes stetig zugenommen hat, führt die langwierige und komplexe Prozedur dazu, dass viele Migranten ihr volles Potenzial auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht entfalten können. Im Koalitionsvertrag hat die aktuelle Bundesregierung bereits mit den Worten „Zugleich werden wir die Hürden bei der Anerkennung von Bildungs- und

Berufsabschlüssen aus dem Ausland absenken, Bürokratie abbauen und Verfahren beschleunigen“ festgehalten, die Anerkennungsverfahren beschleunigen zu wollen, um qualifizierte Fachkräfte schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Viele Anträge beziehen sich auf reglementierte Berufe, insbesondere im Gesundheitswesen (z. B. Arzt/Ärztin, Pflegekräfte). Während die Anerkennung im Bereich nichtreglementierter Berufe zwischen 2017 und 2021 schneller geworden ist, bleibt der Prozess in reglementierten Berufen kompliziert. Hier gibt es keine einheitliche Vorgehensweise, sondern eine Vielzahl von Zuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene. Dies führt zu Unsicherheit bei den Antragstellenden und verlängert den Prozess unnötig.

Die alleinige Beschleunigung der Bearbeitung des Antrags reicht allerdings nicht aus, denn ein zusätzliches Problem liegt im bürokratischen Aufwand, der oft schon vor der Antragstellung beginnt. Um die Anerkennung zu beantragen, müssen Zuwanderer zahlreiche Dokumente, wie Zeugnisse und Leistungsbescheide, beschaffen und offiziell übersetzen lassen. Dies ist nicht nur zeitaufwendig, sondern auch kostspielig. Zudem existiert kein zentraler Ansprechpartner, der Migranten durch den gesamten Prozess begleitet.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass andere Länder, wie Kanada, Schweden oder die Niederlande, bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen pragmatischer und flexibler vorgehen. Diese Länder setzen verstärkt auf transparente Anerkennungsprozesse, die eng mit dem Arbeitsmarkt verknüpft sind. So werden zum Beispiel praktische Berufserfahrungen oder Qualifikationen berücksichtigt, um das volle Potenzial der Fachkräfte zu nutzen.

Unter anderem mit Hilfe dieser Vorbilder sind einige Verbesserungsmaßnahmen im deutschen Anerkennungsverfahren denkbar. Zunächst liegt die Zentralisierung und Vereinheitlichung der Verfahren nahe. Eine bundesweit einheitliche Anlaufstelle könnte den Anerkennungsprozess transparenter und effizienter gestalten, indem sie als zentrale Koordinations- und Beratungsstelle fungiert. Es sollte geprüft werden, inwieweit die Zahl der notwendigen Dokumente reduziert werden kann und ob es noch zeitgemäß ist, jedes einzelne davon beglaubigt kopieren und offiziell übersetzen zu lassen. Zudem könnte die stärkere Berücksichtigung von Praxiserfahrung die Bewertung ausländischer Abschlüsse vereinfachen und beschleunigen. Praktische Qualifikationen und Berufserfahrungen sollten vermehrt in die Entscheidungsprozesse einfließen, um den tatsächlichen Fähigkeiten der Bewerber gerecht zu werden. Eine verbesserte Transparenz sowie umfassende Beratung durch spezialisierte Stellen könnten die Antragstellenden systematisch durch den Anerkennungsprozess begleiten und Unsicherheiten reduzieren. Des Weiteren sollten beschleunigte Anerkennungsverfahren speziell für Mangelberufe eingeführt werden, um den akuten Fachkräftebedarf in bestimmten Sektoren rascher zu decken und qualifizierte Fachkräfte schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Durch diese Maßnahmen könnte Deutschland die Anerkennung ausländischer Qualifikationen effektiver gestalten und das Arbeitsmarktpotenzial von Zuwanderern besser nutzen.

## 7. Fazit

In dieser Studie wurden drei Gedankenexperimente betrachtet, in denen das inländische Arbeitskräftepotenzial aktiviert wird. Im ersten Experiment werden Nichterwerbstätige unter 65 Jahren aktiviert, im zweiten Experiment werden zusätzlich die Arbeitsstunden der Unterbeschäftigten erhöht und im dritten Experiment zusätzlich die Erwerbsbeteiligungsquote von Menschen über dem Regelrenteneintrittsalter. Bei der Ausarbeitung der Experimente wurde darauf Wert gelegt, sie realistisch zu gestalten. So ist berücksichtigt, dass viele Nichterwerbstätige dem Arbeitsmarkt etwa deshalb nicht zur Verfügung stehen, weil sie sich in Ausbildung befinden oder gesundheitlich eingeschränkt sind. Zudem besteht auch unter Menschen, die grundsätzlich arbeiten wollen und können, in einer Marktwirtschaft stets eine gewisse Arbeitslosigkeit, weil es im Normalfall eine Zeit dauert, bis Stellen gefüllt werden beziehungsweise Menschen nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses eine neue Stelle gefunden haben. Auch bei der Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials jenseits des Regelrenteneintrittsalters wurde ein konservativer Ansatz gewählt. So erhöht sich die Erwerbsquote in der Altersgruppe der 65- bis 74-Jährigen auf den Wert Schwedens, und zusätzlich Aktivierte arbeiten nur 20 Stunden pro Woche. Berechnungen mithilfe des RWI-Mikrosimulationsmodells EMSIM zeigen, dass die Gedankenexperimente erhebliche Auswirkungen haben: In dem Szenario, in dem alle drei Gruppen aktiviert werden, erhöht sich der jährliche gesamtstaatliche Finanzierungssaldo

um 169 Milliarden Euro und das Bruttoinlandsprodukt steigt um knapp 15 Prozent. Bei einer anhaltenden Steigerung des Arbeitsangebots wären diese Effekte von Dauer, so dass sowohl bei der Wirtschaftsleistung als auch bei den öffentlichen Haushalten eine langfristige Verbesserung bewirkt würde.

In einem weiteren Gedankenexperiment werden 300.000 offene Stellen durch einmalige zusätzliche Migration gefüllt. Die Effekte wären geringer als durch die Aktivierung inländischen Arbeitskräftepotenzials, aber dennoch erheblich: staatliche Mehreinnahmen von jährlich knapp 7 Milliarden Euro und eine Steigerung des Bruttoinlandsprodukts um 0,7 Prozent.

Im zweiten Teil dieser Studie werden eine Reihe möglicher Maßnahmen qualitativ untersucht. Einige davon sind bereits Teil der aktuellen Wachstumsinitiative der Bundesregierung.

Die Ergebnisse der Studie legen nahe, dass eine intensive Befassung mit Maßnahmen zur Steigerung des Arbeitsangebots politisch geboten ist, da große Potenziale ungenutzt sind. Die Steigerung des Arbeitsangebots könnte das Bruttoinlandsprodukt um bis zu 15 Prozent erhöhen und den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo um 169 Milliarden Euro verbessern. Die staatlichen Haushalte würden damit wieder Überschüsse aufweisen, so dass Mittel etwa für zusätzliche Investitionen oder für Steuersenkungen verfügbar würden.

# Literatur

- Ameriks, J., Briggs, J., Caplin, A., Lee, M., Shapiro, M. D., und Tonetti, C.** (2020). Older Americans would work longer if jobs were flexible. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 12(1), 174-209.
- Bach, S., Jessen, J., Haan, P., Peter, F., Spieß, C. K., und Wrohlich, K.** (2020). Fiskalische Wirkungen eines weiteren Ausbaus ganztägiger Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter (No. 146). *DIW Berlin: Politikberatung kompakt*.
- Bauernschuster, S., und Schlotter, M.** (2015). Public child care and mothers' labor supply – Evidence from two quasi-experiments. *Journal of Public Economics*, 123, 1-16.
- Bechara, P., Kasten, T., und Schaffner, S.** (2015). Dokumentation des RWI-Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells (EMSIM). RWI Materialien 86, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Bonin, H., Eichhorst, W., Krause-Pilatus, A., und Rinne, U.** (2020). Auswirkungen der Coronakrise auf das Familien- und Erwerbsleben. Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Forschungsbericht 574.
- Börsch-Supan, A., Coppola, M., und Rausch, J.** (2015). Die „Rente mit 63“: Wer sind die Begünstigten? Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 16(3), 264-288.
- Brücker, H., Glitz, A., Lerche, A., und Romiti, A.** (2021). Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte. *IAB-Kurzbericht 2-2021*.
- Clemens, J.** (2004). Versicherungsmathematisch 'faire' Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt. *Wirtschaftsdienst*, 84(3), 161-165.
- Deutsche Bundesbank** (2022). Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen. *Deutsche Bundesbank Monatsbericht*, 74(6), 49-64.
- Dolls, M., und Krolage, C.** (2023). 'Earned, not given'? The effect of lowering the full retirement age on retirement decisions. *Journal of Public Economics*, 223, 104909.
- Gambaro, L., Marcus, J., und Peter, F.** (2019). School entry, afternoon care, and mothers' labour supply. *Empirical Economics*, 57, 769-803.
- Geyer, J., Haan, P., und Treguier, J.** (2024). Höheres Haushaltseinkommen geht bei Frauen und Männern mit höherer Lebenserwartung einher. *DIW Wochenbericht*, 91(25), 395-400.
- Goebel, J., Grabka, M. M., Liebig, S., Kroh, M., Richter, D., Schröder, C., und Schupp, J.** (2019). The German socioeconomic panel (SOEP). *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 239(2), 345-360.
- Hartung, B., Jung, P., und Kuhn, M.** (2018). What hides behind the German labor market miracle? Unemployment insurance reforms and labor market dynamics.
- Heathcote, J., Storesletten, K., und Violante, G. L.** (2020). Optimal progressivity with age-dependent taxation. *Journal of Public Economics*, 189, 104074.
- Hey, J. D., und Mavromaras, K. G.** (1981). The effect of unemployment insurance on the riskiness of occupational choice. *Journal of Public Economics*, 16(3), 317-341.
- Jessen, J., Jessen, R., Gałecka-Burdziak, E., Góra, M., und Kluge, J.** (2023). The Micro and Macro Effects of Changes in the Potential Benefit Duration. *IZA Discussion Paper No. 15978*.
- Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A., und Zweimüller, J.** (2019). Child penalties across countries: Evidence and explanations. In *AEA Papers and Proceedings* (Vol. 109, pp. 122-126). 2014 Broadway, Suite 305, Nashville, TN 37203: American Economic Association.
- Kleven, H., Landais, C., und Søgaard, J. E.** (2019). Children and gender inequality: Evidence from Denmark. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 181-209.
- Kremer, M.** (2002). Should taxes be independent of age? *Mimeo. Harvard University*.
- Krueger, A. B., und Mueller, A.** (2010). Job search and unemployment insurance: New evidence from time use data. *Journal of Public Economics*, 94(3-4), 298-307.
- Laun, L., und Palme, M.** (2023). Pension reform, incentives to retire and retirement behavior: empirical evidence from Swedish microdata. *National Bureau of Economic Research Working Paper No. w31800*.
- Lichter, A., und Schiprowski, A.** (2021). Benefit duration, job search behavior and reemployment. *Journal of Public Economics*, 193, 104326.
- Lochner, S., und Kopp, K.** (2022). Ungleiche Kindheiten? Frühe Bildung im Stadt-Land-Vergleich. *Stadtforschung und Statistik: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 35(1), 38-42.

**Müller, K. U.,** Spieß, C. K., Tsiasioti, C., Wrohlich, K., Bügelmayer, E., Haywood, L., Peter, F., Ringmann, M., und Witzke, S. (2013). Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern. Endbericht: Studie im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Prognos AG, für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen (No. 73), *DIW, Politikberatung kompakt*, Berlin

**Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose** (2022): Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2022, Kiel.  
 Rogerson, R. (2024). Why Labor Supply Matters for Macroeconomics. *Journal of Economic Perspectives*, 38(2), 137-158.

**Saez, E., Schoefer, B., und Seim, D. G.** (2023). Deadwood Labor: The Effects of Eliminating Employment Protection. *National Bureau of Economic Research Working Paper* No. w31797.

**Schmieder, J. F., und Von Wachter, T.** (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8(1), 547-581.

**Schmieder, J.F., Von Wachter, T. und Bender, S.** (2012). The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(2), pp.701-752.

**Seibold, A.** (2021). Reference points for retirement behavior: Evidence from german pension discontinuities. *American Economic Review*, 111(4), 1126-1165.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2023), Transformation gestalten: Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24.

**Van den Berg, G. J., Uhlendorff, A., und Wolff, J.** (2022). The impact of sanctions for young welfare recipients on transitions to work and wages, and on dropping out. *Economica*, 89(353), 1-28.

**Weinzierl, M.** (2011). The surprising power of age-dependent taxes. *The Review of Economic Studies*, 78(4), 1490-1518.

**Wolf, M.** (2024). Bereits die Möglichkeit einer Sanktionierung zeigt Wirkung. *IAB-Kurzbericht Nr. 15/2024*.

# Über die Autorinnen und Autoren



## Dr. Robin Jessen

ist Leiter der Forschungsgruppe „Mikrostruktur von Steuer- und Transfersystemen“ am RWI. Seit 2018 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter des Kompetenzbereichs „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen.“ Von Februar bis Oktober 2023 war er dessen kommissarischer stellvertretender Leiter. Er ist zudem Research Affiliate des IZA - Institute of Labor Economics. Bevor er an das RWI wechselte, war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für empirische Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik an der Freien Universität Berlin sowie Research Associate und Consultant bei DIW Econ. Robin Jessen studierte Wirtschafts- und Sozialwissenschaften im Bachelor an der Freien Universität Bozen und Public Economics im Master an der Freien Universität Berlin. 2017 promovierte er an der Freien Universität Berlin in Wirtschaftswissenschaften. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf empirischer Finanzwissenschaft, Arbeitsmarktforschung und Makroökonomik.



## Eliana Coschignano

ist seit September 2023 als Wissenschaftlerin am RWI im Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ tätig und auch Teil der Forschungsgruppe „Mikrostruktur von Steuer- und Transfersystemen“. Sie erlangte ihren BA in Economics an der Durham University im Jahr 2018 und ihren MSc in Economics an der Universität Heidelberg im Jahr 2021. Vor dem RWI arbeitete sie zwei Jahre bei der Europäischen Zentralbank an der Erforschung des Zahlungsverhaltens, des Zugangs zu Bargeld und digitaler Zentralbankwährungen. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich der öffentlichen Finanzen, Arbeitsökonomie und Makroökonomie.



## Niklas Isaak

ist seit Dezember 2019 als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand im Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ und seit November 2023 in der Forschungsgruppe "Mikrostruktur von Steuer- und Transfersystemen" des RWI tätig. Er studierte International Economics an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und der Universidad des los Andes in Bogotá (BSc 2016) sowie Public Economics an der Freien Universität Berlin (MSc 2019). Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Finanzwissenschaft, der Arbeitsmarktökonomie, der Mikrosimulation und der angewandten Mikroökometrie.

