



IMPULSE
für die Wirtschaftspolitik

Ansatzpunkte zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Älteren

ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern



ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

Auf einen Blick

Ausgangslage

Deutschland ist mit einem sich verschärfenden Fachkräftemangel konfrontiert. Daher erscheint es bedeutsam, die vorhandenen Erwerbspotenziale insbesondere von Frauen und Älteren besser zu nutzen und bestehende Fehlanreize abzubauen. Betrachtet werden daher Reformen in den Bereichen Steuern, Sozialabgaben, Kinderbetreuung und Rentenversicherung hinsichtlich ihrer quantitativen Auswirkungen auf die Beschäftigung.

Hauptergebnisse der Studie

Der Übergang vom Ehegattensplitting zur individuellen Besteuerung oder zum Familiensplitting lässt Beschäftigungsgewinne in der Größenordnung von etwa 200.000 Vollzeitäquivalenten in Deutschland erwarten. Ein Beschäftigungsgewinn von etwa 67.000 Vollzeitäquivalenten könnte bereits durch die Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V bei sonstiger Beibehaltung des Ehegattensplittings erzielt werden. Die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten in der gesetzlichen Krankenversicherung und sozialen Pflegeversicherung kann Beschäftigungsgewinne im Volumen von 150.000 Vollzeitäquivalente bei Einführung eines Mindestbeitrags in der Größenordnung des Mindestbeitrags für freiwillig Versicherte erreichen. 400.000 zusätzliche Kinderbetreuungsplätze lassen Beschäftigungsgewinne von etwa 58.000 Vollzeitäquivalenten erwarten.

Im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung sind bei einer Erhöhung der Abschläge für vorzeitigen Rentenzugang von 3,6 % auf ein Niveau von 6 % Beschäftigungsgewinne in der Größenordnung von knapp 180.000 Vollzeitäquivalenten möglich. Eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 67 auf 69 Jahre führt voraussichtlich zu einer Mehrbeschäftigung von 473.000 Vollzeitäquivalenten. Bei einer Abschaffung der Rente für besonders langjährige Versicherte (vormals „Rente mit 63“) wäre mit Beschäftigungsgewinnen in der Größenordnung von etwa 157.000 Vollzeitäquivalenten zu rechnen. Jeweils gut 1/6 dieser Beschäftigungsgewinne entfällt auf Bayern.

Politische Handlungsfelder

Die Ergebnisse zeigen erhebliche Potenziale hinsichtlich der Abmilderung des Fachkräftemangels auf. Insbesondere mit der Abschaffung der Rente für besonders langjährig Versicherte und der Anhebung der Abschläge bei vorzeitigem Rentenzugang von 3,6 % auf 6 % lassen sich kurzfristig erhebliche Beschäftigungseffekte realisieren. Die weitere Anhebung der Regelaltersgrenze von 67 auf 69 Jahre ist aufgrund des langen Reformvorlaufs erst in der langen Frist realisierbar, entfaltet dafür aber insgesamt eine besonders starke Wirkung und gehört entsprechend hochrangig auf die Agenda. Die Studie legt ferner nahe, die Zahl der Kinderbetreuungsplätze zu erhöhen, eine Abschaffung oder Modifizierung des Ehegattensplittings sowie die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten in der GKV und SPV in Betracht zu ziehen.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	I
Zusammenfassung	1
1 Einleitung	2
2 Stand der Literatur	3
2.1 Grundlagen	3
2.2 Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen	4
2.3 Ergebnisse zu Rentenreformen	9
3 Abschätzungen zu Beschäftigungswirkungen	11
3.1 Vorbemerkungen.....	11
3.2 Reformen zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen	11
3.2.1 Steuer- und Abgabenreformen	11
3.2.2 Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen.....	13
3.2.3 Reformen zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Älteren	15
3.2.4 Erhöhung des Abschlagfaktors.....	15
3.2.5 Erhöhung des Renteneintrittsalters	16
3.2.6 Abschaffung der Rente mit 63	16
4 Schluss.....	17
Literaturverzeichnis	18

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Studien zu Wirkungen von Steuer- und Abgabenreformen	4
Abbildung 2: Studien zu Wirkungen von Kinderbetreuungsreformen	7
Abbildung 3: Studien zu Rentenreformen	9
Abbildung 4: Beschäftigungswirkungen von Steuer- und Abgabenreformen	11
Abbildung 5: Beschäftigungswirkungen zusätzlicher Kinderbetreuungsplätze	13
Abbildung 6: Beschäftigungswirkungen von Rentenreformen	15

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie quantifiziert auf Basis der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur die voraussichtlichen Beschäftigungswirkungen politischer Reformen in den Bereichen Ehegattenbesteuerung, Sozialabgaben, Kinderbetreuung und Rentenversicherung, die auf eine Stärkung der Arbeitsanreize von Frauen und Älteren abzielen.

Der Literaturüberblick verdeutlicht, dass das Ehegattensplitting in Deutschland starke Anreize gegen die Ausdehnung der Arbeitsstunden sowie die Aufnahme der Erwerbstätigkeit bei verheirateten Frauen setzt. Sowohl Übergänge zur individuellen Besteuerung als auch solche zu verschiedenen Varianten des Familiensplittings lassen Beschäftigungsgewinne im unteren sechsstelligen Bereich durch eine Ausdehnung des Arbeitsangebots erwarten. Ähnlich große Wirkungen sind durch die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der sozialen Pflegeversicherung erzielbar. Im Bereich der Rentenreformen zeigt die Literatur, dass sowohl die Erhöhung von Abschlägen für einen vorzeitigen Rentenzugang als auch die Erhöhung der gesetzlichen Regelaltersgrenze zu einer deutlichen Verschiebung des tatsächlichen Renteneintritts führen.

Die konkreten Abschätzungen sehen Beschäftigungsgewinne von etwa 180.000-200.000 Vollzeitäquivalenten beim Übergang vom Ehegattensplitting zur individuellen Besteuerung oder zum Familiensplitting und von etwa 67.000 Vollzeitäquivalenten durch die Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V bei sonstiger Beibehaltung des Ehegattensplittings. Ferner wäre durch die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung für Ehegatten in der GKV und SPV mit Beschäftigungsgewinnen in Höhe von bis etwa 150.000 Vollzeitäquivalenten zu rechnen. Die Schaffung zusätzlicher 400.000 Betreuungsplätze in den Bereichen Kinderkrippen, Kindergarten und Hort lassen Beschäftigungsgewinne von mindestens 58.000 Vollzeitäquivalenten erwarten. Im Bereich der Rentenversicherung schlägt die Abschaffung der Rente für besonders langjährig Versicherte (ehemals „Rente mit 63“) mit 157.000 Vollzeitäquivalenten zu Buche; eine Erhöhung der Abschläge für vorzeitigen Rentenzugang von 3,6 % jährlich auf das für die Versichertengemeinschaft neutrale Niveau von 6 % würde 180.000 Vollzeitäquivalente zusätzlicher Beschäftigung bringen. Die schrittweise zu realisierende Erhöhung der gesetzlichen Regelaltersgrenze von 67 auf 69 Jahre lässt Beschäftigungszuwächse in Höhe von 473.000 Vollzeitäquivalenten für die volle Reform erwarten. In allen Spezifikationen entfällt etwa 1/6 der Beschäftigungseffekte auf Bayern.

Über die ausführlichen diskutierten Instrumente hinaus scheinen weitere Maßnahmen zur Beschäftigungssteigerung wirksam. Dazu gehören der Erhalt und die Schaffung von Pflegeplätzen, die für viele Frauen die Aufnahme einer Tätigkeit oder die Ausdehnung ihrer Arbeitszeit ermöglichen würde. Die Beschäftigung Älterer ließe sich weiter steigern durch die Streichung des Steuerprivilegs für Aufstockungszahlungen in der Altersteilzeit.

1 Einleitung

Der Fachkräftemangel in Deutschland und Bayern ist gegenwärtig und in der absehbaren Zukunft eines der beherrschenden Themen der wirtschaftspolitischen Debatte. Dieser beschränkt das Wachstum inzwischen in einer Reihe von Sektoren. Daher erscheint es vordringlich, politische Maßnahmen zu identifizieren und anzugehen, die besonders geeignet sind, die Aufnahme oder den Erhalt einer Erwerbstätigkeit oder eine Erhöhung der geleisteten Arbeitsstunden zu fördern. Von besonderem Interesse sind Maßnahmen, die die Erwerbsanreize für Frauen und ältere Beschäftigte stärken, von denen einige in drei ifo Studien für die IHK München und Oberbayern (Meier und Endl-Geyer, 2018, 2019; Meier, 2019) diskutiert worden sind.

Die vorliegende Studie schätzt die zu erwartenden Beschäftigungswirkungen ausgewählter Maßnahmen aus der Steuer- und Sozialpolitik auf Basis der Erkenntnisse zu Wirkungen früherer Reformen im In- und Ausland. Die Darstellung der Beschäftigungsgewinne erfolgt in Vollzeitäquivalenten. Dabei wird die aufgrund der häufig gewählten Teilzeit geringere durchschnittliche Arbeitsstundenzahl von Frauen explizit berücksichtigt. Die in Kapitel 2 dargestellte Literatur weist auf erhebliche Steigerungen im Erwerbsverhalten aufgrund entsprechender Reformen hin.

Die Abschätzungen zu den quantitativen Auswirkungen der Reformen werden in Kapitel 3 präsentiert. Hinsichtlich der Ansatzpunkte zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit werden dabei Übergänge vom Ehegattensplitting zur individuellen Besteuerung, zum Familiensplitting und zur Abschaffung der Steuerklassenkombination III/IV bei Beibehaltung der gemeinsamen Veranlagung behandelt. Die beiden großen Reformen werden mit Beschäftigungsgewinnen in der Größenordnung von bis zu 200.000 Vollzeitäquivalenten eingeschätzt, wobei diese beim Übergang zur individuellen Besteuerung höher ausfallen. Weiterhin wird die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung für Ehegatten betrachtet, für die Beschäftigungsgewinne von bis zu 150.000 Vollzeitäquivalenten erreichbar erscheinen. Die Auswirkung der Schaffung von 400.000 Kinderbetreuungsplätzen in den Bereichen Kinderkrippen, Kindergarten und Hort würde voraussichtlich zu Beschäftigungsgewinnen von etwa 58.000 Vollzeitäquivalenten führen.

Große Beschäftigungseffekte sind auch durch Rentenreformen möglich, wobei hier die nur längerfristig realisierbare Erhöhung des Regelalters für den Renteneintritt von 67 auf 69 Jahre mit einem Gewinn von nahezu 480.000 Vollzeitäquivalenten heraussticht. Aber auch die Abschaffung der Rente für besonders langjährig Versicherte (vormals „Rente mit 63“) mit 157.000 Vollzeitäquivalenten Beschäftigungspotenzial und die Erhöhung der Abschläge für vorzeitigen Rentenzugang von derzeit 3,6 % auf das für die Gesamtheit der Rentenzahler neutrale Niveau von 6 % mit fast 180.000 Vollzeitäquivalenten scheinen erheblich.

Kapitel 4 fasst die gesammelten Erkenntnisse zusammen und verweist auf weitere tendenziell beschäftigungssteigernde Maßnahmen, die aber vermutlich in ihrer quantitativen Bedeutung hinter denen hier ausführlicher genannten zurückbleiben.

2 Stand der Literatur

2.1 Grundlagen

Arbeitsanreize und deren Bedeutung. In allen zitierten Beiträgen werden Beschäftigungseffekte repräsentiert durch gleich große Änderungen im Erwerbsverhalten, in dem sogenannten Arbeitsangebot. Tatsächlich ist aufgrund des weitreichenden Fachkräftemangels zu erwarten, dass der Arbeitsmarkt das zusätzliche Angebot ohne wesentliche Einschränkungen aufnehmen kann.

Das Arbeitsangebot hängt einerseits von den zu erreichenden Lohnsätzen ab, aber auch vom sonstigen Einkommen und Vermögen im Haushalt. Die durch die Befunde aus der Literatur gedeckte Erwartung ist, dass das Arbeitsangebot unter sonst gleichen Umständen mit höherem Einkommen und Vermögen sinkt. Daher ist etwa von Maßnahmen, die bei unverändertem Verhalten das Einkommen oder die Rentenansprüche reduzieren, eine Ausdehnung der Erwerbstätigkeit zu erwarten, zum Beispiel in Form eines späteren Renteneintritts.

Ein wichtiger Ansatzpunkt möglicher Anreizsetzung für eine verstärkte Erwerbsneigung ergibt sich über höhere Nettolöhne. Dies könnte zum Beispiel durch den Ersatz des Ehegattensplittings durch ein System individueller Besteuerung oder durch ein Familiensplitting erreicht werden. Damit würden bei gegebenem Arbeitsangebot des Erstverdieners die erzielbaren Nettolöhne für Zweitverdiener steigen – dies sind in der Regel Ehefrauen beziehungsweise Mütter. Der deutlich überwiegende empirische Befund ist, dass beim Übergang zur individuellen Besteuerung der positive Effekt auf das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen den negativen Effekt auf das Arbeitsangebot der Ehemänner bei weitem übertrifft, so dass die Erwerbstätigkeit steigt. Allerdings haben sich die Reaktionen auf sich verändernde Nettolöhne in den letzten Jahrzehnten international abgeschwächt, so dass man gegenwärtig bei Männern und kinderlosen Frauen deutliche Änderungen im Erwerbsverhalten vor allem beim Eintritt in die und beim Austritt aus der Erwerbsphase findet. Beide Gruppen wählen ihre Arbeitsstunden ansonsten weitgehend unabhängig vom Lohn und arbeiten häufig in Vollzeit. Beachtliche Wirkungen durch Änderungen des Nettolohns ergeben sich vor allem bei Müttern (Bargain et al., 2014, Blundell et al., 2016).

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen besteht in der Überwindung oder Abmilderung praktischer Hemmnisse, die einer Aufnahme oder Ausdehnung der Erwerbstätigkeit entgegenstehen. Besonders prominent ist hier das Problem der mangelnden Verfügbarkeit einer verlässlichen Kinderbetreuung für die gewünschte Zahl von Stunden. Ein positiver Beschäftigungseffekt ist zu erwarten, soweit Mütter sich im Hinblick auf den Zugang zu einem Betreuungsplatz oder die Stundenzahl beschränkt sehen.

Methoden. Zur Beurteilung der Wirkungen von Steuer- und Sozialreformen werden vor allem Langzeitstudien genutzt – sogenannte Panels. Diese erheben Informationen von Tausenden Haushalten, insbesondere im Hinblick auf ihr Erwerbsverhalten, wobei in Deutschland das Sozioökonomische Panel (SOEP) Basis zahlreicher Studien ist. Die gesammelten Informationen können zu Abschätzung von Verhaltensänderungen genutzt werden, und zeigen dabei sowohl Differenzierungen nach Haushaltsmerkmalen als auch etwaige Verzögerungen der Reaktion auf die Politikänderung. Ein anderer Ansatz besteht in einem makroökonomischen Gleichgewichtsmodell. Dort werden Verhaltensänderungen eines Durchschnittstyps geschätzt, eines sogenannten repräsentativen Haushalts. In allen Fällen sind die Ergebnisse derart zu interpretieren, dass sie lediglich eine Vorstellung von

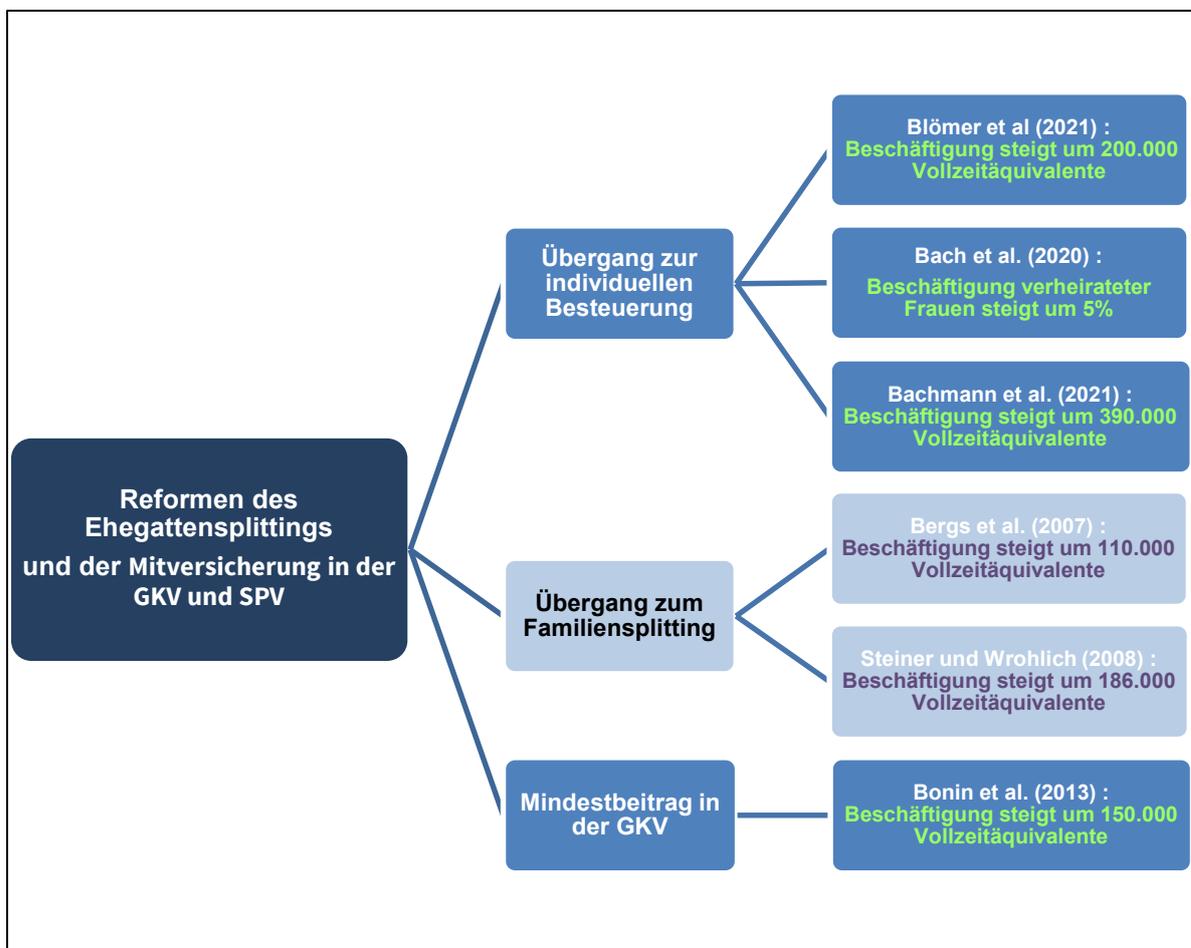
der Größenordnung der Effekte geben. Sie genügen also nicht einem Anspruch auf Genauigkeit im Sinne einer geringen Schwankungsbreite von zum Beispiel 10 %.

Die Ergebnisse werden im Folgenden meist in Vollzeitäquivalenten angegeben, da dies das informativste Maß ist, um die Wirkungen auf das Arbeitsvolumen abzubilden. Dies kombiniert die Steigerung der Beschäftigung sowohl durch zusätzliche Aufnahmen der Erwerbstätigkeit als auch durch eine längere wöchentliche Arbeitszeit in Stunden. Die Stundenvariation ist bedeutend bei den Verhaltensänderungen von Frauen, die in Deutschland häufig nur teilzeitbeschäftigt sind.

2.2 Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen

Abbildung 1 gibt einen Überblick zur Literatur zu den Wirkungen von Reformen im Bereich des Ehegattensplittings sowie zur Abschaffung der beitrags-freien Mitversicherung von Ehegatten in der Kranken- und Pflegeversicherung.

Abbildung 1: Studien zu Wirkungen von Steuer- und Abgabenreformen



Quelle: eigene Darstellung

Reform des Ehegattensplittings. Das in Deutschland für Verheiratete angewendete Ehegattensplitting ist mit erheblichen Anreizen gegen die Aufnahme oder Ausdehnung der Erwerbsarbeit durch Zweitverdiener verbunden, was vornehmlich vergleichsweise stark auf finanzielle Anreize reagierende Frauen betrifft. Arbeitet der Erstverdiener in Vollzeit, ist zusätzlich verdientes Einkommen des Zweitverdieners bereits im Teilzeitbereich mit hohen Steuersätzen verbunden. Als Alternativen diskutiert die Literatur erstens die individuelle Besteuerung, bei der jeder Verdiener unabhängig vom Familienstatus einzeln besteuert wird, zweitens das Familiensplitting, bei dem Eltern aufgrund von fiktiven Einkommenstransfers an die Kinder geringere Steuern für zusätzlich verdientes Einkommen zahlen, und drittens das sogenannte Realeinkommenssplitting, das relativ zum Ehegattensplitting den vom Fiskus unterstellten Einkommenstransfer zwischen den Eheleuten begrenzt, damit aber dennoch die Steuersätzen auf zusätzlich erzielttes Einkommen von Zweitverdienern reduziert. Die aufgeführten Studien unterstellen Anpassungen der Steuertarife, so dass am Ende das Steueraufkommen demjenigen vor der Reform entspricht.

Blömer et al. (2021) verwenden das ifo Mikrosimulationsmodell und gelangen für den Übergang zur individuellen Besteuerung in Deutschland zu Beschäftigungseffekten von 200.000 Vollzeitäquivalenten und einer Zunahme der Arbeitsmarktpartizipation (Erwerbsbeteiligung) von 260.000 Personen, die nahezu ausschließlich durch das veränderte Verhalten von Frauen erklärt wird. Die Autoren behandeln auch verschiedene Versionen des Realsplitting mit deutlich niedrigeren Beschäftigungseffekten.

Bach et al. (2020) untersuchen verschiedene Reformoptionen des Ehegattensplittings auf Basis des SOEP. Sie finden für den Übergang zur individuellen Besteuerung starke Arbeitsangebotseffekte für verheiratete Frauen, deren Arbeitsvolumen in Stunden um etwa 4,9% steigt, auch bedingt durch eine um 1,5% steigende Partizipationsrate, wohingegen die Arbeitsstunden verheirateter Männer um 0,5% fallen. Verschiedene Versionen des Realeinkommenssplitting realisieren deutlich geringere Effekte, zum Beispiel bei übertragbarem Grundfreibetrag lediglich 1,3% Zuwachs im Arbeitsvolumen verheirateter Frauen.

Wesentlich stärkere Effekte schätzen Bachmann et al. (2021) in ihrem Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP zwischen etwa 390.000 und 580.000 Vollzeitäquivalenten mit verschiedenen Varianten der Anpassung des Steuertarifs. Entsprechend der Diskussion bei Bach et al. (2020) ergeben sich besonders starke Effekte, wenn zusätzliche Steuereinnahmen ausschließlich zur Erhöhung der Grundfreibeträge verheirateter Personen verwendet wird. Eine derartige Politik würde die Besserstellung der Ehe aus dem Ehegattensplitting aufrechterhalten, widerspricht damit aber dem Grundkonzept der individuellen Besteuerung der Neutralität hinsichtlich des Ehestatus und erscheint daher politisch schwer durchsetzbar.

Einige etwas ältere Studien, die aber als weiterhin zeitgemäß einzuordnen sind, behandeln den Übergang vom Ehegattensplitting zum Familiensplitting. Bergs et al. (2007) ermitteln für einen Übergang zum Familiensplitting nach französischem Vorbild Arbeitsangebotseffekte in der Größenordnung von zusätzlichen 110.000 Vollzeitäquivalenten, wobei etwa 64.000 auf Männer und etwa 46.000 auf Frauen entfallen. Steiner und Wrohlich (2008) sehen beim Übergang zum Familiensplitting und Verwendung einer Splittingformel nach französischem Vorbild lediglich 8.000 zusätzliche Beschäftigte und einen Anstieg der Arbeitsstunden im Volumen von etwa 20.000 Vollzeitäquivalenten, wobei etwa 3/4 auf die Reaktionen von Frauen zurückzuführen sind. Bei Betrachtung einer Variante mit vollständiger Berücksichtigung auch der ersten beiden Kinder in der Splittingformel ergibt sich hingegen eine Erhöhung des Arbeitsangebots um 186.000 Vollzeitäquivalenten führt, wobei 125.000 auf den Reaktionen von Frauen basieren.

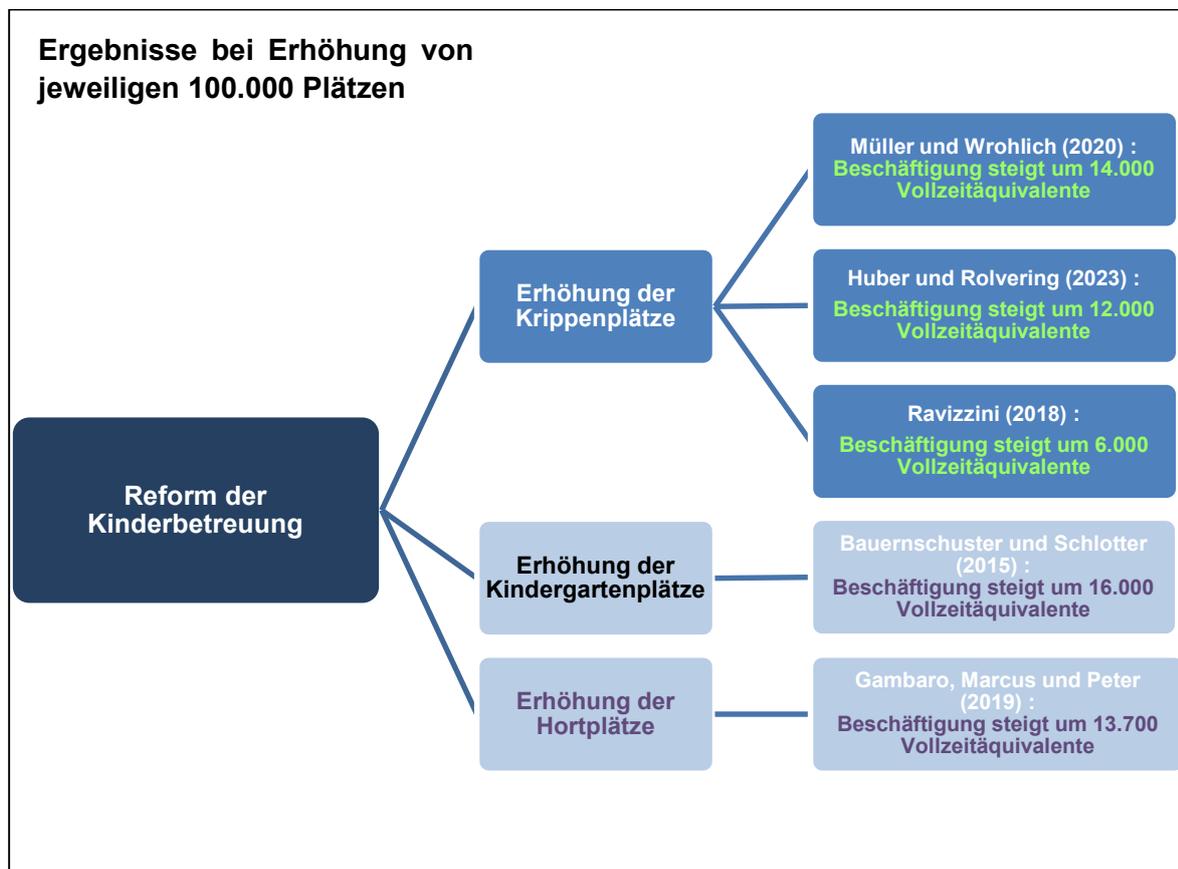
Zu vermerken ist, dass die Beschäftigungseffekte sich jeweils auf die volle Reform beziehen, mithin auf alle Ehepaare angewendet wird. Da aber einige Varianten, insbesondere der Übergang zur individuellen Besteuerung, Nachteile für Bestandsehe mit sich bringen können, sind gegebenenfalls Stichtagsregelungen oder Übergangsfristen in der politischen Umsetzung realistisch, so dass die angegebenen Beschäftigungsgewinne erst in der längeren Frist realisiert werden können.

Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV und der SPV. Die über Sozialversicherungsbeiträge finanzierte Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und Soziale Pflegeversicherung (SPV) wirkt hinsichtlich der Anreize zur Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit wie eine Steuer, da aus Sicht der Versicherten zusätzliche Beiträge – wenn man vom Krankengeld abieht – keine zusätzlichen Leistungen generieren. Umwandlungen von lohnbezogenen Sozialbeiträgen in Versionen, die Erwerbsanreize nicht schwächen, wie etwa die einkommensunabhängige Gesundheitsprämie, haben starke Wirkungen auf das Arbeitsangebot, zumal fast alle Beschäftigten davon betroffen sind (Distelkamp et al., 2005; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2012; Pestel und Sommer, 2017).

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Regelung, nach der Ehegatten in der GKV und PKV beitragsfrei mitversichert sind, was die aufgrund des Ehegattensplittings ohnehin hohe Belastung des Einkommens von Zweitverdienern weiter erhöht und daher die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Ehefrauen unattraktiv machen kann. Die quantitative Bedeutung dieser Regelung zeigen Bonin et al. (2013), die den Beschäftigungseffekt der beitragsfreien Mitversicherung der Ehegatten in der GKV relativ zur Zahlung eines Mindestbeitrags ausweisen. Demnach könnte die Zahlung eines Pauschalbeitrags von 132 Euro in Preisen von 2013 - aufgrund des damaligen Ansatzes für Arbeitslose - die Beschäftigung um gut 150.000 Vollzeitäquivalente erhöhen, wobei etwa 100.000 Vollzeitäquivalente auf Frauen entfallen, mithin etwa 2/3. Auf heutige Verhältnisse übertragen, entspricht die Maßnahme in etwa einer Pauschale in Höhe des aktuellen Mindestbeitrags für freiwillig Versicherte, der im Jahr 2024 je nach Zusatzbeitrag der Kasse bei ungefähr 220 Euro monatlich liegt.

Fazit. Die Abkehr vom Ehegattensplitting führt zu deutlichen Beschäftigungssteigerungen für verheiratete Frauen, wobei deren genaue Stärke unterschiedlich abgeschätzt wird. Übergänge zur individuellen Besteuerung oder zum Familiensplitting dürften mit Beschäftigungsgewinnen von bis zu 200.000 Vollzeitäquivalenten verbunden sein. Die Streichung der beitragsfreien Mitversicherung für Ehegatten zugunsten eines Mindestbeitrags kann Beschäftigungsgewinne in der Größenordnung von 150.000 Vollzeitäquivalenten erreichen.

Abbildung 2: Studien zu Wirkungen von Kinderbetreuungsreformen



Quelle: eigene Darstellung

Erhöhung der Zahl der Betreuungsplätze für Kinder. Eine Reihe von Studien deuten darauf hin, dass sich eine Erhöhung der Zahl der Plätze in der Kinderbetreuung positiv auf das Arbeitsangebot von Müttern auswirkt, wobei die Ergebnisse nicht einheitlich ausfallen. Dies kann damit erklärt werden, dass der Nachfrageüberhang nach Kinderbetreuungsplätzen regional stark schwankt. Die Effekte scheinen insbesondere in westdeutschen Städten stärker ausgeprägt, wo Betreuungsplätze knapp und informelle Betreuungsoptionen, wie etwa durch Großeltern, weniger verbreitet sind. Die zitierten Studien sind im Sinne eines gleichmäßigen Ausbaus der Kinderbetreuung bei einem durchschnittlichen Qualitätsniveau zu interpretieren. Sie unterschätzen somit die potenziellen Effekte, da sie Faktoren wie die Erreichbarkeit, das gewünschte Stundenvolumen und die Verlässlichkeit des Angebots der Betreuung unzureichend berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund bleiben die geschätzten Wirkungen auf das Arbeitsangebot moderat, was aber auch daran liegt, dass ein beachtlicher Anteil von Müttern die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auch ohne öffentlich geförderten Kinderbetreuungsplatz realisiert. Dennoch könnten gezieltere Maßnahmen, die sich auf Regionen konzentrieren, in denen die Nachfrage besonders hoch ist, sowie das Ausweiten von bestehenden Betreuungszeiten, größere Effekte auf die geleisteten Arbeitsstunden haben. Auf stärkere Reaktionen durch den Platzausbau weisen auch Umfragen (Bertelsmann Stiftung, 2023) hin, die eine große Nachfrage nach Betreuungsformen aufzeigen. Allerdings ist zu beachten, dass umfragebasierte Studien lediglich die Intention der Befragten und nicht die tatsächliche Reaktion misst und deshalb den möglichen Effekt überschätzt.

Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Experimente in den Studien werden in der Darstellung in Abbildung 2 die jeweiligen Ergebnisse auf eine hypothetische Erhöhung von jeweils 100.000 Plätzen standardisiert, um eine Vergleichbarkeit der Studienergebnisse zu ermöglichen. Wird es nicht explizit erwähnt, beziehen sich die Studien auf Deutschland.

Müller und Wrohlich (2020) untersuchen die Arbeitsangebotseffekte von Müttern von 1–3-jährigen Kindern durch eine Erhöhung der Krippenplätze. Bei einer zusätzlichen Bereitstellung von 100.000 Vollzeitplätzen steigt die Partizipation dieser Gruppe von Frauen um einen Prozentpunkt, ausschließlich getrieben von Teilzeitbeschäftigten, was die Beschäftigung übersetzt in Vollzeitäquivalente um 14.000 erhöht. Auch Huber und Rolvering (2023) finden nur bei in Teilzeit arbeitenden Müttern einen statistisch relevanten Effekt. Bei einer Ausweitung von 100.000 Krippenplätzen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass diese Mütter in Teilzeit arbeiten, um 3.4 Prozentpunkte, was sich in 12.000 zusätzliche Vollzeitäquivalente übersetzen lässt. Ravizzini (2018) hingegen kommt bei dem gleichen Experiment in der Schweiz auf eine Erhöhung der Stunden in Teilzeit von einem Prozentpunkt. Da bei dieser Gruppe Frauen momentan 60 % im Durchschnitt 21 Stunden arbeiten, würde eine Bereitstellung von 100.000 zusätzlichen Plätzen einem Nettoeffekt von knapp 6.000 Vollzeitäquivalenten entsprechen. Aufgrund deutlich anderer Rahmenbedingungen erscheint die Übertragbarkeit dieser Ergebnisse auf Deutschland unsicher.

Bauernschuster und Schlotter (2015) untersuchen die Erhöhung der Betreuungsplätze für Kinder im Kindergartenalter. Diese steigert deren Erwerbsbeteiligung um 3.4 Prozentpunkten bei einer Erhöhung der Betreuungsplätze um 10 Prozentpunkte. Das würde heißen, dass bei zusätzlichen 100.000 Plätzen, d.h. ein Anstieg der Versorgung von den aktuellen 90 auf ca. 95 %, mit einem Effekt von 16.000 Vollzeitäquivalenten gerechnet werden kann.

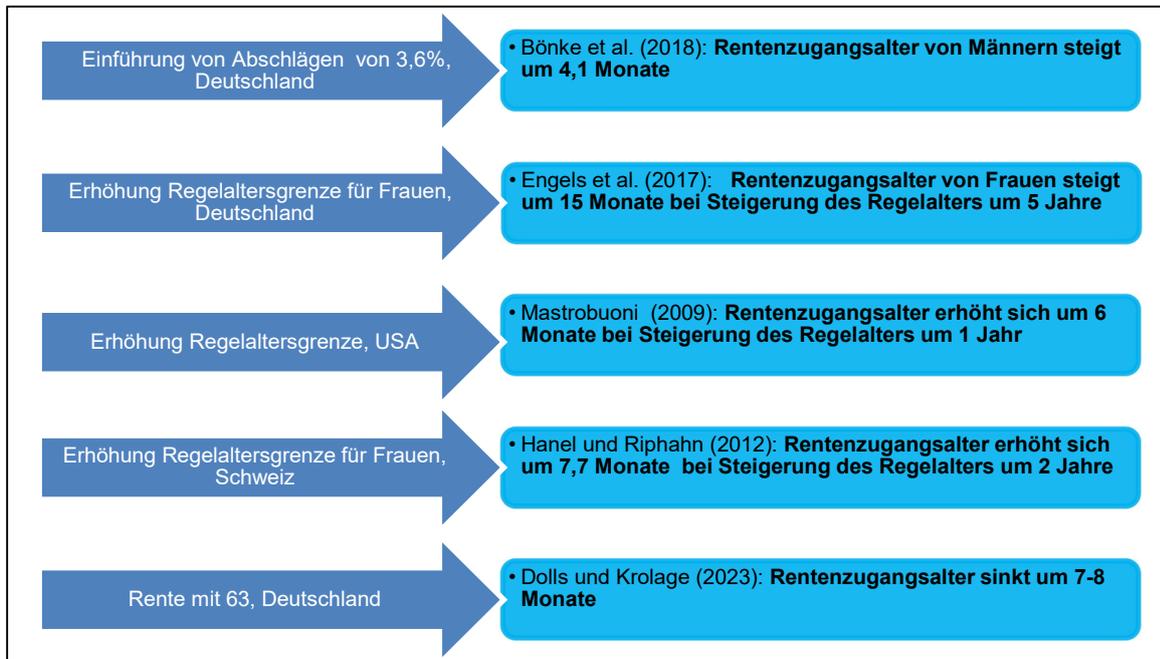
Gambaro et al. (2019) untersuchen den Effekt der Bereitstellung von zusätzlichen Hortplätzen in Grundschulen, wo laut verschiedenen Umfragen eine besonders hohe Nachfrage existiert (Bock-Famulla et al., 2023). Sie finden dabei, dass der Besuch eines Horts im ersten Schuljahr die Wahrscheinlichkeit der Arbeitsmarktpartizipation der betroffenen Mütter um 11 Prozentpunkte steigert und dass ferner Mütter, welche bereits vorher in Teilzeit gearbeitet haben, ihre wöchentliche Arbeitszeit um 2.6 Stunden erhöhen. Dies macht insgesamt etwa einen Beschäftigungseffekt von knapp 14.000 Vollzeitäquivalenten aus.

Fazit. Die Schätzungen der Literatur zu den Beschäftigungswirkungen der Erhöhung der Kinderbetreuungsplätze variieren stark, was vor allem an den regionalen Unterschieden im Nachfrageüberhang nach Betreuungsplätzen liegt. Die vorhandenen Studien auf Basis früherer Politikmaßnahmen legen nahe, dass jeweils 100.000 zusätzliche Betreuungsplätze die Beschäftigung in der Größenordnung von 14.000-16.000 Vollzeitäquivalenten erhöht. Wesentlich stärkere Reaktionen sind zu erwarten, wenn die Maßnahmen auf spezielle Regionen konzentriert werden, vor allem auf westdeutsche Städte.

2.3 Ergebnisse zu Rentenreformen

Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Studien zu Rentenreformen.

Abbildung 3: Studien zu Rentenreformen



Quelle: eigene Darstellung

Variationen von Abschlägen und Regelaltersgrenzen. Eine ganze Reihe von Studien aus dem nationalen und internationalen Bereich zeigt eine erhebliche Wirkung von Politikmaßnahmen auf die Beschäftigung über einen Aufschub des Renteneintritts. Derartige Reaktionen findet man sowohl bei Erhöhungen der Regelaltersgrenze bei gegebenen Abschlägen für vorzeitigem Rentenzugang als auch bei Erhöhung der Abschlagssätze bei gegebener Regelaltersgrenze. Die Wirkung entfaltet sich einerseits durch den individuellen Wunsch, Rentenkürzungen durch den späteren Rentenzugang zu vermeiden und andererseits durch die Verschiebung der sozialen Norm. Analoge Resultate findet man auch bei Variationen von Sonderregelungen zur Frühverrentung, wie etwa die Anhebung der Altersgrenze zur Frühverrentung in Deutschland von 60 auf 63 Jahre im Jahr 2006, die die Beschäftigungsrate von 60-62-Jährigen laut Riphahn und Schrader (2023) um 9,4 % erhöhte.

In Deutschland hat die Einführung von Abschlägen von 0,3 % pro Monat vorzeitigem Rentenzugang, das entspricht 3,6 % jährlich, durch die Rentenreform 1992 gemäß Bönke et al (2018) bei Männern zu einem um 4,1 Monate späteren Rentenzugang geführt. Nach ihren Simulationen wären Abschläge von 1 % pro Monat, also 12 % pro Jahr, mit einem um etwa 1 Jahr späteren Rentenzugang verbunden. Der Anstieg des Regelalters für den Rentenzugang wirkt laut dieser Studie ungefähr linear, mit leichter Abflachung bei den hohen Abschlägen von maximal 1 % monatlich. Demnach bewirkt ein Anstieg des Abschlagfaktors von 0,3 % auf 0,5 % pro Monat einen um gut 2,6 Monate späteren Rentenzugang.

Engels et al. (2017) untersuchen ebenfalls die deutsche Reform von 1992, die neben der Einführung von Abschlägen auch eine schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters für Frauen von 60 auf 65 Jahre vorsah. Sie finden einen Gesamteffekt in der Größenordnung eines um 15 Monate verschobenen Renteneintritts für Jahrgänge, bei denen die Erhöhung um 5 Jahre vollständig greift. Dies entspricht einer Verzögerung des Rentenzugangs um 3 Monate für einen Abschlagsfaktor von 3,6 % pro Jahr.

Für die USA betrachtet Mastrobuoni (2009) die schrittweise Erhöhung der Regelaltersgrenze ab 2001. Dabei variierten die Abschlagssätze für vorzeitigen Rentenzugang abhängig vom Einzelfall zwischen 5 % und 6,7 % pro Jahr. In diesem Rahmen ergab es sich, dass der Rentenzugang um die Hälfte der Erhöhung der Regelaltersgrenze aufgeschoben wurde, also um 6 Monate bei einer Erhöhung der Regelaltersgrenze um 1 Jahr. Übersetzt auf deutsche Verhältnisse wäre demnach nach einer Erhöhung der Regelaltersgrenze um 1 Jahr bei Abschlagssätzen von 3,6 % jährlich ein um etwa 4 Monate späterer Rentenzugang zu erwarten. Entsprechend würde ein Anstieg des Abschlagssatzes von jährlich 3,6 % auf 6 % zu einem um gut 2 Monate späteren Renteneintritt führen.

Für die Schweiz untersuchen Hanel und Riphahn (2012) die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters für Frauen, das in zwei Schritten angehoben wurde. Dabei war ein vorzeitiger Rentenzugang mit Abschlägen von 3,4 % pro Jahr verbunden, also 6,8 % für 2 Jahre. Der Anstieg der Regelaltersgrenze von 62 auf 63 im Jahr 2001 bewirkte einen im Durchschnitt 2,3 Monate späteren Rentenzugang. Die Gesamtreform bis 2005, die das gesetzliche Renteneintrittsalter von 62 auf 64 erhöhte, resultierte in einem Anstieg des durchschnittlichen Rentenzugangsalters um 7,7 Monate. Diese Verstärkung der anfänglichen Effekte deutet auf sich verschiebende sozialen Normen hin. Übertragen auf den deutschen Rahmen würde eine Erhöhung des Abschlagfaktors von jährlich 3,6 % auf 6 % somit eine Verzögerung des Rentenzugangs um etwa 4 Monate erzeugen, wobei die Reaktionen anfänglich voraussichtlich geringer ausfallen.

Hinsichtlich der in Deutschland 2014 unter dem Stichwort „Rente mit 63“ eingeführten Rente für besonders langjährige Versicherte, die damit ohne Abschläge bis zu zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze in Rente gehen können, untersuchen Dolls und Krolage (2023) eine 10 %-Stichprobe der Rentenzugänge zwischen 2013 und 2016. Sie finden aufgrund der Rente mit 63 einen um etwa 7-8 Monate vorgezogenen Rentenzugang bei den anspruchsberechtigten Beschäftigten. Wenn man auf Basis der etwa 115.000 Frauen und etwa 147.000 Männer im Neuzugang für die Rente für besonders langjährige Versicherte im Jahr 2022 (Deutsche Rentenversicherung, 2023) eine Verzögerung um 8 Monate unterstellt, ergeben sich Beschäftigungseffekte in der Größenordnung von etwa 157.000 Vollzeitäquivalenten.

Fazit. Bei Erhöhung des Abschlagssatzes für vorzeitigen Rentenzugang um 1,2 % jährlich oder 0,1 % monatlich ergibt sich im Durchschnitt ein Aufschub des Renteneintritts um 1,3 bis 1,4 Monate. Die Wirkungen einer Erhöhung der Regelaltersgrenze steigen mit größerem Abschlagssatz für vorzeitigen Rentenzugang. Bei einem Abschlagssatz von 3,6 % bewirkt eine Erhöhung der Regelaltersgrenze um 1 Jahr im Durchschnitt einen um 4 Monate späteren Rentenzugang. Bei Abschaffung der Rente für besonders langjährig Versicherte („Rente mit 63“) würden die Betroffenen ihren Rentenzugang um etwa 8 Monate aufschieben.

3 Abschätzungen zu Beschäftigungswirkungen

3.1 Vorbemerkungen

Die hier vorgestellten Abschätzungen der Beschäftigungswirkungen von Reformen zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Älteren basieren auf den Erkenntnissen der in Kapitel 2 dargelegten Studien. Die präsentierten Zahlenwerte sind als grobe Näherung zu verstehen, die allerdings Rückschlüsse auf die ungefähre Stärke der Reaktionen zulassen. Sie beruhen auf Auswertungen über Verhaltensänderungen in Folge früherer Politikmaßnahmen in Deutschland und im Ausland.

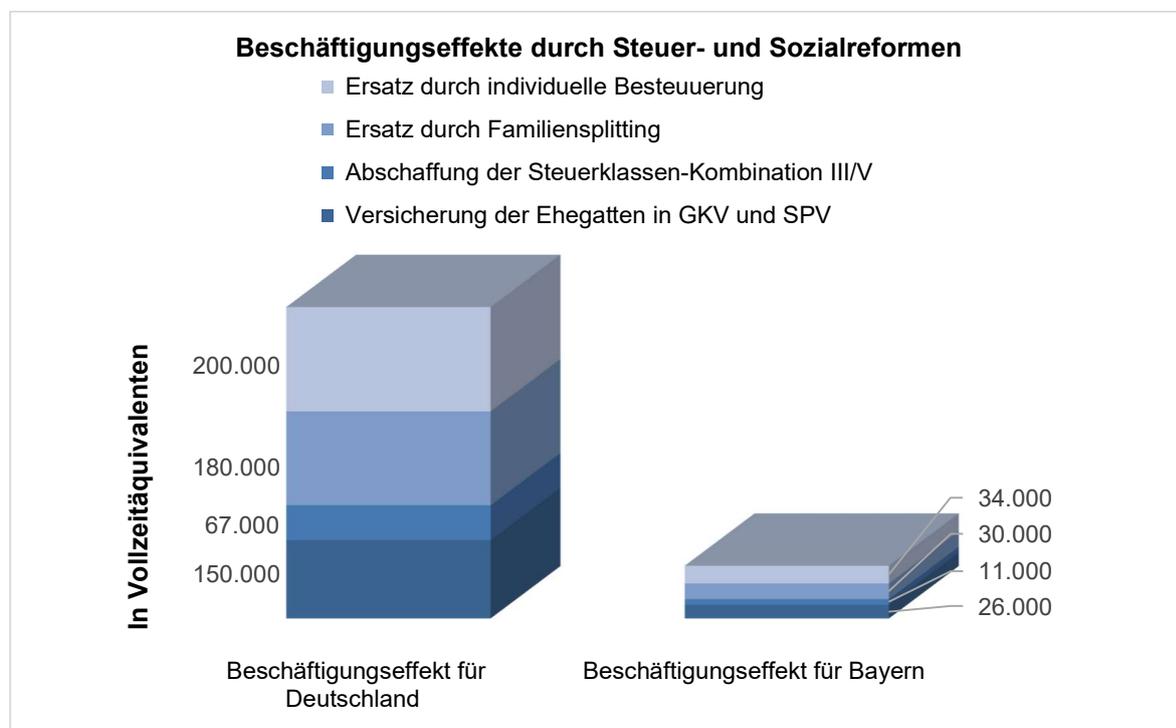
Die Beschäftigungseffekte werden in Vollzeitäquivalenten angegeben. Der Ansatz für Bayern entspricht dem Ansatz für Deutschland mit einem Proportionalitätsfaktor von 16,9 %, somit ungefähr 1/6, der gleich dem aktuellen Anteil vom 30. Juni 2023 der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Bayern an der entsprechenden Größe in Deutschland ist (Bundesagentur für Arbeit, 2024).

3.2 Reformen zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen

3.2.1 Steuer- und Abgabenreformen

Abbildung 4 zeigt die Beschäftigungseffekte von Reformen im Steuer- und Abgabensystem, die vornehmlich auf das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen zielen.

Abbildung 4: Beschäftigungswirkungen von Steuer- und Abgabenreformen



Quelle: eigene Berechnungen

a) Übergang zur individuellen Besteuerung

Hier liegt die Schätzung in Anlehnung an Blömer et al. (2021) bei etwa 200.000 Vollzeitäquivalenten zusätzlicher Beschäftigung von Frauen und Männern für Deutschland, entsprechend etwa 34.000 für Bayern. Dies liegt im mittleren Bereich der Schätzungen aus der Literatur (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2018) und ist tendenziell als eher konservativ zu werten. Wesentlich höhere Ansätze legen Bachmann et al. (2021) nahe, die dafür allerdings verheirateten Personen höhere Freibeträge einräumen als unverheirateten. Zu beachten ist, dass die Schätzung die Anwendung der Reform auf alle Ehen voraussetzt und somit bei plausiblen Übergangsregeln für Bestandsehe erst in der mittleren bis langen Frist realisiert werden kann.

b) Übergang zum Familiensplitting

Hinsichtlich eines Übergangs zum Familiensplitting wird unterstellt, dass jedes Kind zur Gänze in die Splittingformel eingeht. In diesem Fall weist jedes Familienmitglied das gleiche zu versteuernde Einkommen auf. In Anlehnung an Steiner und Wrohlich (2008) ist dann mit einem Beschäftigungsgewinn von etwa 180.000 Vollzeitäquivalenten in Deutschland zu rechnen, entsprechend gut 30.000 Vollzeitäquivalenten in Bayern. Der Budgetausgleich könnte hier über Kürzungen des Kindergelds erfolgen.

c) Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V

Die bereits von der aktuellen Regierungskoalition vorgesehene Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V setzt ähnliche Anreize wie ein Übergang zur individuellen Besteuerung. Die Wirkung ergibt sich, soweit Ehepaare sich nicht am tatsächlichen Steuertarif, sondern am Lohnsteuerabzug beim Arbeitgeber orientieren. Analog den Ergebnissen von Becker et al. (2019) unterliegen viele Haushalte, die sich an finanziellen Anreizen orientieren, einer derartigen Steuerillusion. Der Ansatz wäre etwa 1/3 des Effekts des Übergangs zur individuellen Besteuerung, entsprechend 67.000 Vollzeitäquivalenten für Deutschland und etwa 11.000 für Bayern.

d) Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV und SPV

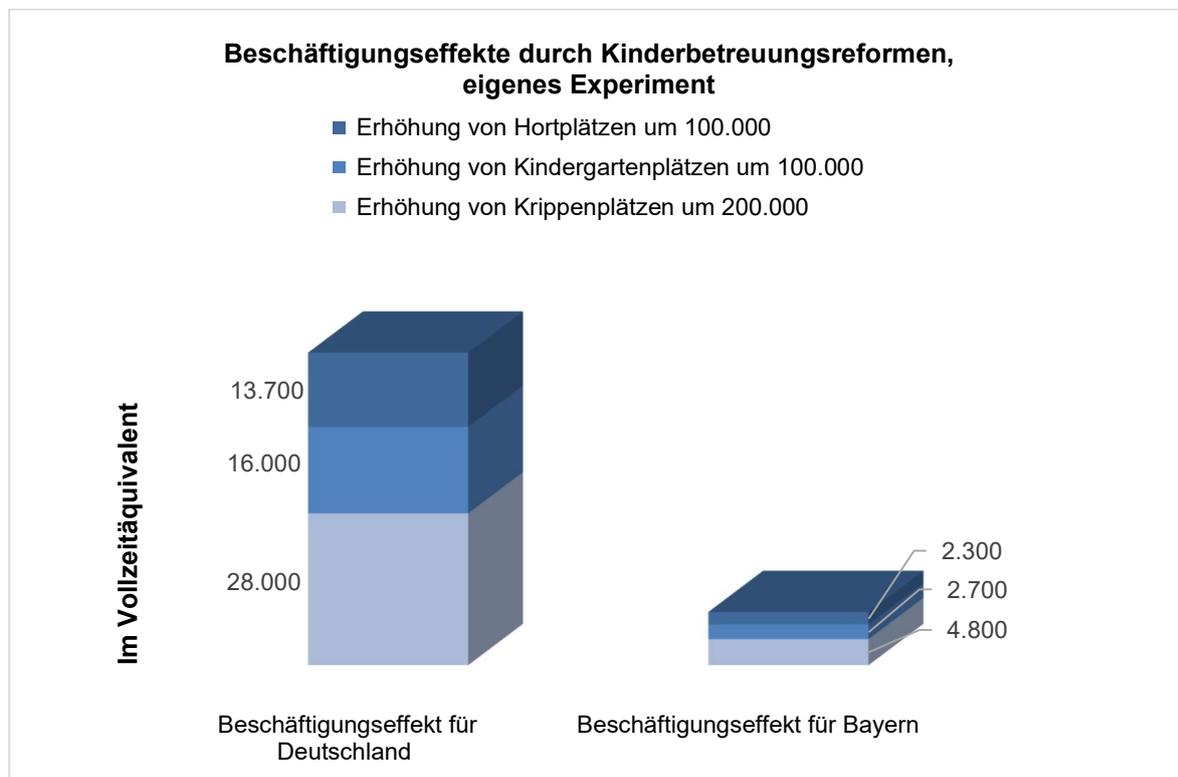
Betrachtet wird hier eine Reform, die nur auf Verheiratete angewendet wird. Im Bereich der Grundeinkommenssicherung wäre für Haushalte ohne eigenes Einkommen ein zusätzlicher entsprechender Transfer vorzusehen, der mit wachsendem Haushaltseinkommen abgeschmolzen wird. Positive Beschäftigungswirkungen sind zu erwarten, weil erstens die Nettolöhne aufgrund der verringerten Sozialabgaben für zusätzliche Einkommen steigen und zweitens für viele Haushalte, in denen vor der Reform ein Ehepartner nicht oder nur geringfügig beschäftigt war, bei unverändertem Verhalten das verfügbare Einkommen nach gezahlten Versicherungsbeiträgen sinkt.

Es wird ein monatlicher Mindestbeitrag entsprechend dem aktuellen Mindestbeitrag für freiwillig Versicherte (im Jahr 2024 je nach Zusatzbeitrag etwa 220 Euro) angesetzt, bei dessen Überschreiten für zusätzliches Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Beitrag wie bisher steigt. Der Beschäftigungseffekt ergibt sich beim Einstieg in den Arbeitsmarkt, während sich für bisher Teilzeitbeschäftigte hinsichtlich ihrer Anreize zur Aufstockung des Arbeitsvolumens auf eine Vollzeittätigkeit nichts ändert. Analog der Studie von Bonin et al. (2013), sind für Deutschland etwa 150.000 Vollzeitäquivalente zu veranschlagen, davon 26.000 für Bayern.

Fazit. Der Beschäftigungseffekt einer Abschaffung des Ehegattensplittings hängt von der Art der Reform ab. Betroffen sind jeweils nur verheiratete Paare. Beim Übergang zur individuellen Besteuerung ist mit einem Effekt von etwa 200.000 Vollzeitäquivalenten in Deutschland zu rechnen. Für den Übergang zum Familiensplitting können Beschäftigungsgewinne in Höhe von etwa 180.000 Vollzeitäquivalenten erreicht werden. Die Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V wäre mit einer zusätzlichen Beschäftigung von etwa 67.000 Vollzeitäquivalenten zu veranschlagen. Wird in der GKV und SPV die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten abgeschafft zugunsten eines Mindestbeitrags in Höhe des Mindestbeitrags für freiwillig Versicherte, ist mit Beschäftigungsgewinnen in der Größenordnung von 150.000 Vollzeitäquivalenten zu rechnen.

3.2.2 Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen

Abbildung 5: Beschäftigungswirkungen zusätzlicher Kinderbetreuungsplätze



Quelle: eigene Berechnungen

Betrachtet werden hier (Abbildung 5) Beschäftigungseffekte bei einer Erhöhung von je 100.000 Plätzen für Kindergärten und Horte und 200.000 Plätzen für Kinderkrippen. Letztere Kategorie wird in der Simulation stärker ausgebaut, da hier der Versorgungsgrad vergleichsweise niedrig und der Nachfrageüberhang laut Umfragestudien hoch ist (Bock-Famulla et al., 2023).

Beim Ausbau der Kinderkrippenplätze lehnen wir uns an Müller und Wrohlich (2020) an, welche einen Beschäftigungsgewinn von ca. 28.000 Vollzeitäquivalente rechnen, entsprechend 5.000

Vollzeitäquivalente in Bayern. Der Effekt bei einer Erhöhung von 100.000 Kindergartenplätzen liegt laut Bauernschuster und Schlotter (2015) bei 16.000 Vollzeitäquivalenten, dementsprechend gut 2.700 für Bayern. Schließlich ergeben sich für dieselbe Erhöhung der Plätze im Hortbereich, d.h. für Kinder im Schulalter, zusätzliche 13.700 Vollzeitäquivalente, davon in Bayern rund 2.300.

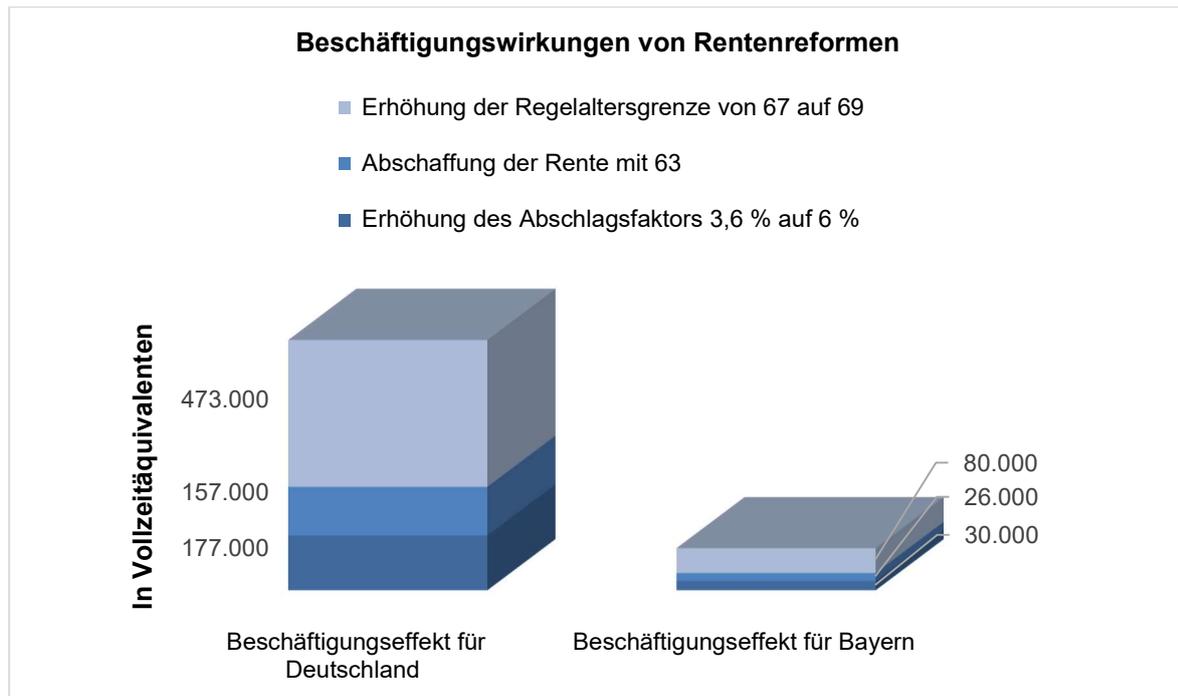
Insgesamt ergeben sich dann Beschäftigungsgewinne im Volumen von 58.000 Vollzeitäquivalenten in Deutschland und ungefähr 10.000 Vollzeitäquivalenten in Bayern. Die Schätzung ist als konservativ zu werten. Stärkere Reaktionen sind erreichbar, wenn der Ausbau der Plätze konzentriert wird auf Gemeinden mit hoher bestehender Übernachtungsfrage nach Kinderbetreuungsplätzen, insbesondere Metropolregionen in Westdeutschland. Ferner sollten auch Qualitätsverbesserungen in Form von regional passgenaueren Standorten zur Verringerung der Fahrzeiten sowie einer gesteigerten Verlässlichkeit des Angebots die Wirkung auf die Ausweitung des Arbeitsangebots der Frauen weiter verstärken.

Fazit. Die Erhöhung von Kinderbetreuungsplätzen scheint für die Erhöhung der Beschäftigung von Frauen ein zentraler Punkt. Bei einem Ausbau von insgesamt 400.000 zusätzlichen Plätzen von Kinderbetreuungsplätzen verteilt auf Kinderkrippen, Kindergärten und Horten ist mit einer zusätzlichen Beschäftigung von etwa 58.000 Vollzeitäquivalenten zu rechnen. Davon fallen etwa 10.000 Vollzeitäquivalente auf Bayern. Diese Effekte werden bei einer Konzentration des Ausbaus auf Mangelregionen voraussichtlich stärker ausfallen.

3.2.3 Reformen zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Älteren

Abbildung 6 zeigt die Beschäftigungswirkungen der verschiedenen hier betrachteten Rentenreformen.

Abbildung 6: Beschäftigungswirkungen von Rentenreformen



Quelle: eigene Berechnungen

3.2.4 Erhöhung des Abschlagfaktors

Betrachtet wird eine Anpassung des Abschlagfaktors für vorzeitigen Rentenzugang von gegenwärtig 3,6 % jährlich auf ein Niveau von 6 %, welches gemäß der Literatur fair ist im Sinne der Neutralität der Renteneintrittsentscheidung für die Versicherungsgemeinschaft (Meier und Endl-Geyer, 2018). Als Folge der Reform sind Verzögerungen des Renteneintrittsalters, um etwa 3 Monate zu erwarten, ein mittlerer Wert aus den Studien von Hanel und Riphahn (2012), Engels et al. (2017) sowie Bönke et al. (2018). Die Wirkungen sind in der längeren Frist voraussichtlich größer und wirken auch bei denjenigen, die mit großem Abstand zur Regelaltersgrenze aussteigen. Der Effekt entspricht etwa 1/4 der Erwerbstätigen eines Jahrgangs, wobei die niedrigere Arbeitszeit von Frauen mit durchschnittlich 3/4 der Vollzeit berücksichtigt ist. Dann ergeben sich in etwa 177.000 Vollzeitäquivalente zusätzlicher Beschäftigung in Deutschland, davon etwa 30.000 in Bayern.

3.2.5 Erhöhung des Renteneintrittsalters

Die Reform besteht in einer Fortschreibung der aktuellen Anpassung des gesetzlichen Rentenalters, dessen Anhebung auf 67 Jahre für die Jahrgänge ab 1964 im Jahr 2031 abgeschlossen ist. Die betrachtete Erhöhung des Regelalters für den Rentenzugang von 67 auf 69 Jahre wird schrittweise realisiert, zum Beispiel durch eine jährliche Erhöhung des Regelalters um jeweils einen Monat ab 2032 (für den Jahrgang 1965) bis die Altersgrenze auf 69 Jahre erhöht ist ab dem Jahrgang 1988. Zu den aktuellen Abschlagssätzen von 3,6 % pro Jahr ist analog zu Mastrobuoni (2009), Hanel und Riphahn (2012) sowie Lalive et al. (2023) für die volle Reform eine Erhöhung des durchschnittlichen tatsächlichen Rentenzugangsalters um insgesamt etwa 8 Monate zu erwarten. Der zu erwartende Beschäftigungsgewinn für die volle Reform liegt bei etwa 473.000 Vollzeitäquivalenten in Deutschland, davon etwa 80.000 in Bayern.

3.2.6 Abschaffung der Rente mit 63

Für die Rente für besonders langjährig Versicherte (ehemals „Rente mit 63“) kann entsprechend den Zugangszahlen von 2022 ein Nutzervolumen von jährlich etwa 262.000 Anträgen erwartet werden, davon etwa 110.000 Frauen und 147.000 Männer (Deutsche Rentenversicherung, 2023). Allerdings sind bei der Einführung der Rente mit 63 auch die Anträge auf Verrentung mit Abschlägen gesunken, wenn auch in geringerem Ausmaß. Daher würden viele bei einer Abschaffung den Renteneintritt gar nicht oder um weniger als 2 Jahre verlängern. Der Ansatz unterstellt entsprechend der Resultate von Dolls und Krolage (2023) bei Rückabwicklung der Reform einen um durchschnittlich 8 Monate verzögerten Renteneintritt und berücksichtigt den hohen Anteil von Männern. Der Beschäftigungsgewinn läge bei etwa 157.000 Vollzeitäquivalenten, davon etwa 26.000 in Bayern.

Fazit. Maßnahmen zur Rentenreform können große Beschäftigungsgewinne erzeugen, da sie gleichermaßen auf Männer und Frauen und unabhängig vom Familienstatus wirken. So ist von einer Erhöhung der Abschlagssätze von 3,6 % für vorzeitigen Rentenzugang auf das faire Niveau von 6 % für Deutschland ein Beschäftigungsgewinn von 177.000 Vollzeitäquivalenten zu erwarten. Die eher langfristig in einer Reihe von Teilschritten durchzusetzende Erhöhung des Regelalters beim Renteneintritt von 67 auf 69 Jahre wäre insgesamt mit einem Beschäftigungsgewinn von 473.000 Vollzeitäquivalenten verbunden. Die Abschaffung der Rente für besonders langjährig Versicherte ist mit etwa 157.000 Vollzeitäquivalenten zu veranschlagen. Jeweils etwa 1/6 des Gesamteffekts entfällt auf Bayern.

4 Schluss

Die Abschätzungen haben gezeigt, dass viele der diskutierten Maßnahmen erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigung haben und somit den Fachkräftemangel reduzieren können. Besonders starke Wirkungen ergeben sich bei den Reformen der Rentenversicherung, wobei sich insbesondere die Abschaffung der Rente für besonders langjährig Versicherte (ehemals „Rente mit 63“) mit erwarteten Beschäftigungssteigerungen von 157.000 Vollzeitäquivalenten in Deutschland und der Anstieg der Abschlagsfaktoren der Rentenversicherung für vorzeitigen Rentenzugang von 3,6 % auf 6 % mit einem prognostizierten Zuwachs von 177.000 Vollzeitäquivalenten rasch realisieren ließen. Die weitest stärkste Gesamtwirkung ergäbe sich aus einem Anstieg der Regelaltersgrenze von 67 auf 69 Jahre mit 473.000 Vollzeitäquivalenten in Deutschland. Diese große Wirkung lässt sich realistischerweise aber nur in einer Reihe von Schritten und mit langem Vorlauf der Gesetzgebung erreichen, was ein baldiges Angehen entsprechender Beratungen im Parlament sinnvoll erscheinen lässt.

Gleichermaßen sehr beachtlich sind die möglichen Beschäftigungsgewinne durch eine Reform der Ehegattenbesteuerung und die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung der Ehegatten in der GKV und SPV. Die Abschaffung des Ehegattensplittings wird mit bis zu 200.000 Vollzeitäquivalenten je nach Variante veranschlagt, deren Realisierung aber gegebenenfalls lange Übergangsfristen erfordert. Dagegen könnte die von der Regierung bereits vorgesehene Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V mit etwa 67.000 Vollzeitäquivalenten Beschäftigungssteigerung politisch leichter umsetzbar sein, da es in dieser Variante praktisch keine Verlierer gibt. Beachtliche Effekte in der Größenordnung von 150.000 Vollzeitäquivalenten wären auch durch die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung für Ehegatten in der GKV und SPV zu erreichen, bei einem Mindestbeitrag in Höhe des Mindestbeitrags für freiwillig Versicherte (etwa 220 Euro monatlich). Von erheblicher Bedeutung erscheint auch der Ausbau der Kinderbetreuung, wo für 400.000 zusätzliche Plätze in den Bereichen Kinderkrippen, Kindergarten und Hort ein Beschäftigungseffekt von etwa 58.000 Vollzeitäquivalenten erwartet wird. Da der Fachkräftemangel auch hier die Möglichkeiten der Politik beschränkt, erscheint die zusätzliche Ausbildung und Anwerbung von Personal in diesem Bereich hilfreich.

Während die genannten Politikfelder, die quantitativ bedeutendsten zur Erhöhung der Beschäftigung von Frauen und älteren Arbeitnehmern darstellen dürften, sind deutlich positive Auswirkungen auch von anderen Maßnahmen zu erwarten. Bei älteren Arbeitnehmern zählt dazu die Streichung des Privilegs der Steuer- und Abgabefreiheit der Aufstockungszahlung des Arbeitgebers in der Altersteilzeit. Dies dürfte die Nutzung derartiger Modelle reduzieren und über spätere Renteneintritte mit beachtlichen Beschäftigungseffekten verbunden sein. Neben der Schaffung zusätzlicher Kinderbetreuungsplätze erscheint auch die Schaffung neuer und der Erhalt bestehender Pflegeplätze geeignet, auf eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen zu wirken, indem diese von den Aufgaben häuslicher Pflege entlastet werden (Fischer und Korfhage, 2023). Allerdings ist hier bisher eine seriöse Zurechnung der Beschäftigungswirkungen zu den politischen Maßnahmen schwerlich möglich.

Literaturverzeichnis

- Bach, S., Fischer, B., Haan, P., Wrohlich, K (2020): Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss. DIW Wochenbericht Nr. 41/2020, S. 786-794.
- Bachmann, R. Jäger, P. Jessen, R. (2021): A Split Decision: Welche Auswirkungen hätte hätte die Abschaffung des Ehegattensplittings auf das Arbeitsangebot und die Einkommensverteilung? Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 70. S. 105-131.
- Bargain, O., Orsini, K., Peichl, A. (2014): Comparing labor supply elasticities in Europe and the United States: new results. Journal of Human Resources, Bd. 49, S. 723-838.
- Bauernschuster, S., Schlotter, M. (2015): Public child care and mothers' labor supply – Evidence from two quasi-experiments. Journal of Public Economics, Bd. 123, S. 1-16.
- Becker, J., Fooker, J., Steinhoff, M. (2019): Behavioral effects of withholding taxes on labor supply. Scandinavian Journal of Economics, Bd. 121, S. 1417-1440.
- Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T. (2007): Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte. Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 58, S. 1–27.
- Blömer, M., Brandt, P., Peichl, A. (2021): Raus aus der Zweitverdienerfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreize im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bock-Famulla, K., Girndt, A., Berg, E., Vetter, T., Kriechel, B. (2023): Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2023. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bönke, T., Kemptner, D., Lüthen, H. (2018): Effectiveness of early retirement disincentives: individual welfare, distributional and fiscal implications. Labour Economics, Bd. 51, S. 25–37.
- Bonin, H., Clauss, M., Gerlach, I., Laß, I., Mancini, A. L., Nehr Korn-Ludwig, M.-A., Niepel, V., Schnabel, R., Stichnoth, H., Sutter, K. (2013): Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Bundesagentur für Arbeit (2024): Beschäftigungsquoten (Jahreszahlen und Zeitreihen), Nürnberg.
- Bundesministerium der Finanzen (2018): Zu Reform der Besteuerung von Ehegatten. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen Nr. 02/2018, Berlin.
- Distelkamp, M., Meyer, B., Wolter, M. I. (2005): Gesundheitsprämie versus Bürgerversicherung – Beschäftigungseffekte der Finanzierungsreform im Gesundheitswesen. Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforchung (GWS), Osnabrück.
- Dolls, M., Krolage, C. (2023): 'Earned not given'? The effect of lowering the full retirement age on retirement decisions, Journal of Public Economics 223, 104909.

- Engels, B., Geyer, J., Haan, P. (2017): Pension incentives and early retirement. *Labour Economics*, Bd. 47, S. 216–231.
- Fischer, B., Korfhage, T. (2023): Long-run consequences of informal elderly care and implications of public long-term care insurance. ZEW Discussion Paper No. 23-030, Mannheim.
- Gambaro, L., Marcus, J., Peter, F. (2019): School entry, afternoon care and mothers' labour supply. DIW Discussion Paper No. 1622, Berlin.
- Hanel, B., Riphahn, R. (2012): The timing of retirement. New evidence from Swiss female workers. *Labour Economics*, Bd. 19(5), S. 718–728.
- Huber, K., Rolvering, G. (2023): Public child care and mothers' career trajectories. IZA Discussion Paper No. 16433, Bonn.
- Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2023). Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland, Nürnberg.
- Mastrobuoni, G. (2009): Labour supply effects of the recent social security benefit cuts: empirical estimates using regression discontinuities. *Journal of Public Economics*, Bd. 93, S. 1224–1233.
- Meier, V. (2019): Beschäftigungseffekte steuer- und sozialpolitischer Maßnahmen. IHK München und Oberbayern, München.
- Meier, V., Endl-Geyer, V. (2018): Anreize für die Erhöhung der Erwerbstätigkeit Älterer. IHK München und Oberbayern, München.
- Meier, V., Endl-Geyer, V. (2019): Anreize für die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit. IHK München und Oberbayern, München.
- Müller, K., Wrohlich, K. (2020): Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare. *Labour Economics*, Bd. 62, 101776.
- Pestel, N., Sommer, E. (2017): Shifting taxes from labor to consumption: more employment and more inequality? *Review of Income and Wealth*, Bd. 63, S. 542-563.
- Ravazzini, L. (2018): Childcare and maternal part-time employment: a natural experiment using Swiss cantons. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Bd. 154, 15.
- Riphahn, R.T., Schrader, R. (2023): Reforms of an early retirement pathway in Germany and their labour market effects. *Journal of Pension Economics and Finance*, Bd. 22, S. 304-330.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012): Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/13. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Steiner, V., Wrohlich, K. (2008): Introducing family tax splitting in Germany: how would it affect the income distribution, work incentives and welfare? *Finanzarchiv*, Bd. 64(1), S. 115–142.



**München und
Oberbayern**

Impressum

Verleger und Herausgeber:

IHK für München und Oberbayern

Dr. Manfred Gößl

Prof. Klaus Josef Lutz

Max-Joseph-Straße 2, 80333 München

☎ 089 5116-0

@ info@muenchen.ihk.de

🌐 ihk-muenchen.de

Ansprechpartnerin:

Elfriede Kerschl, Referatsleiterin Fachkräftesicherung, Arbeitsmigration, IHK-Business Women

☎ 089 5116-0

@ kerschl@muenchen.ihk.de

Verfasser:

ifo Zentrum für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik, Leitung Prof. Helmut Rainer, Ph.D.

Prof. Volker Meier

☎ 089 9224-1371

@ meier@ifo.de

Geraldine Künzli

☎ 089 9224-1447

@ kuenzli@ifo.de

Gestaltung Umschlag:

Ideenmühle GmbH, Eckental

Bildnachweis:

Titel: Adobe Stock © Matthew C/peopleimages.com

Hinweis zu ifo-Studien:

© Die Inhalte wurden vom ifo Institut erstellt und entsprechen nicht notwendigerweise den Positionierungen der IHK.

Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck – auch auszugsweise – ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.

Stand: Juni 2024



ihk-muenchen.de



/ihk.muenchen.oberbayern



@IHK_MUC



ihk-muenchen.de/newsletter



/pages/ihk-muenchen



/company/ihk-muenchen