



IMPULSE
für die Wirtschaftspolitik

Beschäftigungseffekte steuer- und sozialpolitischer Maßnahmen

ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern



Auf einen Blick

Ausgangslage

Deutschland ist aufgrund der demografischen Entwicklung mit einem sich verschärfenden Fachkräftemangel konfrontiert. Daher erscheint es bedeutsam, die vorhandenen Erwerbspotenziale insbesondere von Frauen und Älteren besser zu nutzen und Fehlanreize bezüglich ihrer Erwerbstätigkeit abzubauen. Betrachtet werden daher Reformen in den Bereichen Steuern, Sozialabgaben 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 75.000 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 bis zu 300.000 Vollzeitäquivalenten erzeugen, wobei etwa 120.000 Vollzeitäquivalente auch bei Einführung eines Mindestbeitrags in der Größenordnung von 200 Euro zu realisieren wären.

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 180.000 Vollzeitäquivalenten zu erwarten. Eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 67 auf 69 Jahre führt voraussichtlich zu einer Mehrbeschäftigung von etwa 480.000 Vollzeitäquivalenten. Bei einer Abschaffung der Rente mit 63 wäre mit Beschäftigungsgewinnen in der Größenordnung von etwa 145.000 Vollzeitäquivalenten zu rechnen. Jeweils rund 1/6 dieser Beschäftigungsgewinne entfällt auf Bayern.

Politische Handlungsfelder

Die Ergebnisse zeigen erhebliche Potenziale hinsichtlich der Abmilderung des Fachkräftemangels an. Insbesondere mit der Abschaffung der Rente mit 63 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, 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 Ergebnisse zu Steuer- und Abgabenreformen	5
2.3 Ergebnisse zu Rentenreformen	8
3 Abschätzungen zu Beschäftigungswirkungen	10
3.1 Vorbemerkungen	10
3.2 Beschäftigungseffekte von Steuer- und Sozialreformen	11
3.2.1 Reform der Ehegattenbesteuerung	11
3.2.2 Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV und SPV ..	12
3.3 Beschäftigungseffekte von Rentenreformen	14
3.3.1 Erhöhung des Abschlagfaktors	14
3.3.2 Erhöhung des Renteneintrittsalters	15
3.3.3 Abschaffung der Rente mit 63	15
4 Schluss	17
Literaturverzeichnis	18

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Studien zu Wirkungen von Steuer- und Abgabenreformen	5
Abbildung 2: Studien zu Rentenreformen	8
Abbildung 3: Beschäftigungswirkungen von Steuerreformen	11
Abbildung 4: Beschäftigungswirkungen von Sozialreformen	13
Abbildung 5: Beschäftigungswirkungen von Rentenreformen	14

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie quantifiziert auf Basis der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur die voraussichtlichen Beschäftigungswirkungen politischer Reformen in den Bereichen Ehegattenbesteuerung, Sozialabgaben 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, was sich analog auch bei denjenigen bemerkbar macht, die wesentlich früher aus dem Arbeitsmarkt aussteigen.

Die konkreten Abschätzungen sehen Beschäftigungsgewinne von etwa 223.000 Vollzeitäquivalenten beim Übergang vom Ehegattensplitting zur individuellen Besteuerung, von 180.000 Vollzeitäquivalenten beim Übergang zum Familiensplitting und von etwa 74.000 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 je nach Ausgestaltung der Reform mit Beschäftigungsgewinnen in Höhe von bis zu 300.000 Vollzeitäquivalenten zu rechnen. Im Bereich der Rentenversicherung schlägt die Abschaffung der Rente mit 63 mit 145.000 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 480.000 Vollzeitäquivalenten für die volle Reform erwarten. In allen Spezifikationen entfällt etwa 1/6 der Beschäftigungseffekte auf Bayern.

Über die ausführlicher diskutierten Instrumente hinaus scheinen weitere Maßnahmen zur Beschäftigungssteigerung wirksam. Dazu gehören die Schaffung von Anlaufstellen zur Organisation einer Kinderbetreuung oder Pflegekraft für jede gewünschte Dauer, die für viele Frauen eine Ausdehnung ihrer Arbeitszeit ermöglichen würde. Die Beschäftigung Älterer ließe sich weiter steigern durch die Streichung der Hinzuverdienstgrenzen in der Flexirente, die Erleichterung der befristeten Beschäftigung für Rentner und die Senkung von Sozialversicherungsabgaben im Rentenalter.

1 Einleitung

Deutschland und Bayern sind seit einigen Jahren mit einem sich verstärkenden Fachkräftemangel konfrontiert, der die Wachstumsperspektiven deutlich begrenzt. Vor diesem Hintergrund erscheint es wichtig, politische Maßnahmen zu ergreifen, die die vorhandenen Reserven besser nutzen und Anreize gegen die Aufnahme oder den Erhalt einer Erwerbsarbeit oder eine Erhöhung der Stundenzahl begrenzen. Von besonderem Interesse sind Maßnahmen, die die Erwerbsanreize für Frauen und ältere Beschäftigte stärken, von denen einige in zwei ifo Studien für die IHK München und Oberbayern (Meier und Endl-Geyer, 2018, 2019) diskutiert worden sind.

Die vorliegende Studie konkretisiert die zu erwartenden Beschäftigungswirkungen ausgewählter Maßnahmen in der Steuer- und Sozialpolitik auf Basis des Erkenntnisstands zu Auswirkungen früherer Reformen im In- und Ausland. Typischerweise erfolgt die Darstellung in Vollzeitäquivalenten. Da Frauen in Deutschland im Durchschnitt etwa 30 Wochenstunden und damit etwa 3/4 eines Vollzeitäquivalents arbeiten, kann die Änderung der Zahl der Beschäftigten im Prinzip sowohl größer als auch kleiner ausfallen als die Änderung der Vollzeitäquivalente. Die in Kapitel 2 dargestellte Literatur weist auf erhebliche Steigerungen im Erwerbsverhalten aufgrund entsprechender Reformen hin, wobei allerdings diese Reaktionen in Deutschland oft geringer ausfallen als im Ausland.

Die Abschätzungen zu den quantitativen Auswirkungen der Reformen werden in Kapitel 3 präsentiert. Im steuerpolitischen Bereich 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 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 je nach Ausgestaltung Beschäftigungsgewinne von bis zu 300.000 Vollzeitäquivalenten erreichbar erscheinen.

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 500.000 Vollzeitäquivalenten heraussticht. Aber auch die Abschaffung der Renten mit 63 mit 145.000 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 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. Etwaige Änderungen der Arbeitslosigkeit durch eine stärker oder weniger stark ansteigende Arbeitsnachfrage der Unternehmen werden ignoriert. Tatsächlich ist hier keine besondere Systematik zu erwarten. Während im konjunkturellen Abschwung typischerweise das Jobwachstum geringer ausfällt als der Zuwachs des Arbeitsangebots, kann sich in Zeiten des Arbeitskräftemangels der Abbau von Engpässen in einigen Branchen positiv auf die Jobentwicklung in anderen Branchen auswirken. Ebenso vernachlässigt werden Verringerungen des Lohnwachstums aufgrund der Erhöhung des Arbeitsangebots, die theoretisch zu einer weiteren Steigerung der Arbeitsnachfrage und der Beschäftigung führen sollten.

Das Arbeitsangebot hängt ganz wesentlich von den zu erzielenden Lohnsätzen ab, aber auch vom sonstigen Einkommen und Vermögen im Haushalt. Typischerweise geht das Arbeitsangebot unter sonst gleichen Umständen mit höherem Einkommen und Vermögen zurück, weil dies die Möglichkeit eröffnet, sich gleichzeitig mehr Konsumgüter und mehr Freizeit leisten zu können. Dieser *Einkommenseffekt* führt zu einer Verminderung der Erwerbstätigkeit, zum Beispiel durch eine Reduktion der Arbeitsstunden oder den Verzicht auf Erwerbstätigkeit. Entsprechend ist von Reformen, die bei gegebenem Verhalten das Einkommen oder die Rentenansprüche reduzieren, eine Ausdehnung der Erwerbstätigkeit zu erwarten. Demnach sollte zum Beispiel eine Erhöhung der Abschlagssätze bei vorzeitigem Rentenzugang zur gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Ausdehnung der Erwerbstätigkeit führen, die sich hier gemeinhin in einem späteren Renteneintritt zeigt.

Ein anderer Ansatzpunkt möglicher Anreizsetzung für mehr Beschäftigung zielt auf steigende Nettolöhne. Dies könnte zum Beispiel durch den Übergang vom Ehegattensplitting zur individuellen Besteuerung oder zum Familiensplitting erreicht werden. In beiden Fällen steigen die erzielbaren Nettolöhne für von der Reform betroffene Zweitverdiener – in der Regel Ehefrauen beziehungsweise Mütter – bei gegebenem Erwerbsverhalten des Erstverdieners. Dies erhöht den Preis der Freizeit gemessen am verlorenen Lohnneinkommen, wenn die Erwerbstätigkeit reduziert wird. Dieser reine *Preiseffekt* wirkt in Richtung auf eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit. Allerdings tritt der Preiseffekt meist in Kombination mit einem entgegenwirkenden Einkommenseffekt auf, da ein höherer Nettolohn bei gegebenem Erwerbsverhalten das Einkommen erhöht. Der deutlich überwiegende empirische Befund ist, dass in der Regel der Preiseffekt den Einkommenseffekt überwiegt, sodass die Erwerbstätigkeit steigt. Wenn dieser Zusammenhang gilt, führen auch Abgabensenkungen, die den Nettolohn bei gegebenem Bruttolohn erhöhen, ebenfalls zu einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit. Hinsichtlich der Stärke der Reaktionen auf sich verändernde Nettolöhne ist in den letzten Jahrzehnten international ein Trend zur Abschwächung zu beobachten, was besonders kinderlose verheiratete Frauen betrifft. Aktuell findet man bei Männern und kinderlosen Frauen deutliche Änderungen im Erwerbsverhalten eher beim Eintritt in die und beim Austritt aus der Erwerbsphase. Beide Gruppen wählen ihre Arbeitsstunden ansonsten weitgehend unabhängig vom Lohn und arbeiten häufig in Vollzeit. Relativ stärkere Wirkungen durch Änderungen des Nettolohns sind dagegen von Müttern zu erwarten (Bargain et al., 2014, Blundell et al., 2016).

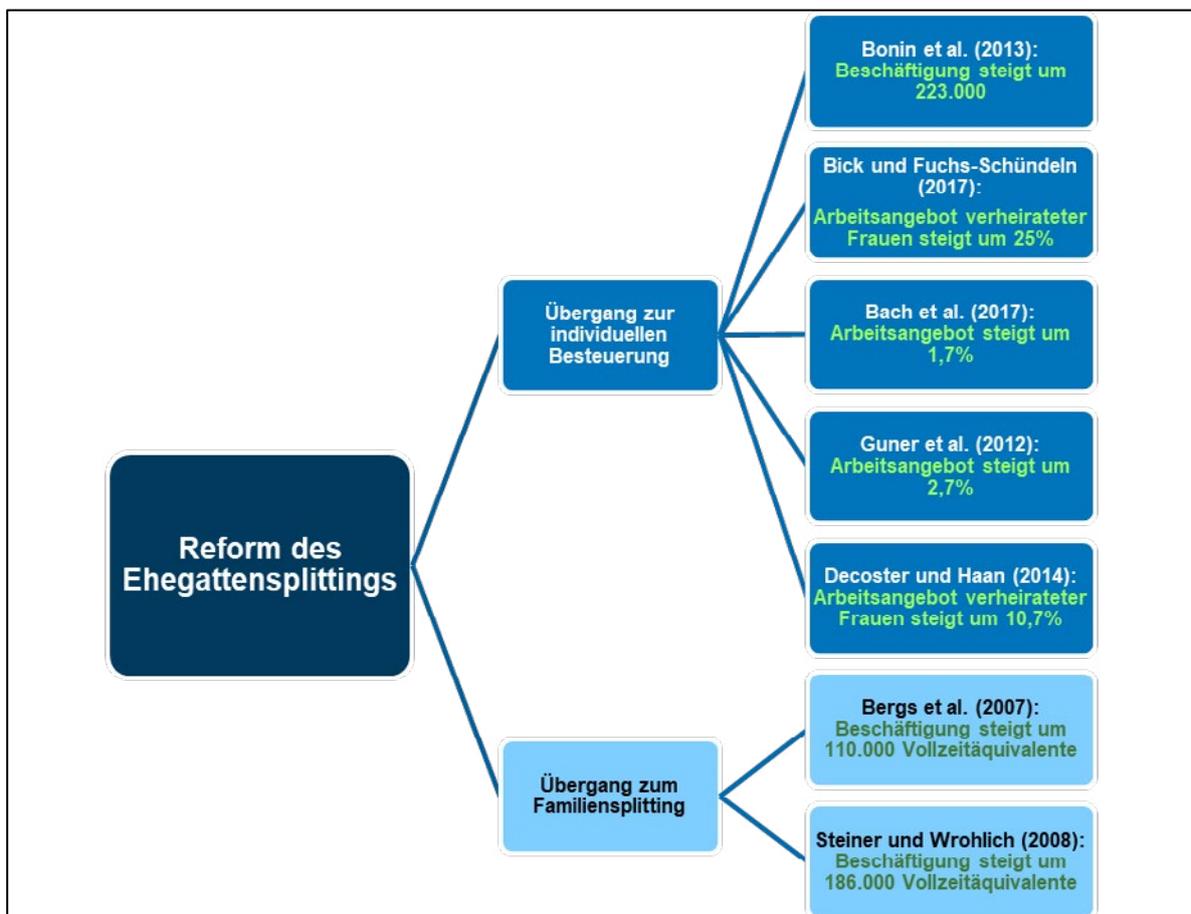
Methoden. Die bevorzugte Methode zur Beurteilung der Wirkungen von Steuer- und Sozialreformen besteht in der Nutzung von Langzeitstudien – sogenannten Panels, in denen Tausende Haushalte im Hinblick auf ihr Erwerbsverhalten wiederholt befragt werden und eine Differenzierung der Haushaltstypen nach sozioökonomischen Merkmalen wie zum Beispiel Alter, Familienstand und Kinderzahl vorgenommen werden kann. Besonders prominent unter den Panelstudien in Deutschland ist das seit den Achtzigerjahren bestehende Sozioökonomische Panel (SOEP), das für eine ganze Reihe der im Folgenden genannten Studien die Datenbasis stellt. Dabei können Informationen zu Verhaltensänderungen über die Zeit hinweg genutzt werden, was besonders nützlich ist, wenn die Reaktion auf die Politikänderung erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung eintritt. Ferner können gegebenenfalls sehr ähnliche Haushalte miteinander verglichen werden, wenn etwa aufgrund einer Stichtagsregelung nur ein Teil dieser Gruppe betroffen ist, ein anderer aber nicht. Ein anderer Ansatz besteht in einem makroökonomischen Gleichgewichtsmodell, bei dem Verhaltensänderungen eines Durchschnittstyps, eines sogenannten repräsentativen Haushalts, geschätzt werden. Ein Gleichgewichtsmodell ist besser geeignet, Rückkoppelungseffekte abzubilden, insbesondere durch zusätzliche Investitionstätigkeit der Unternehmen, wodurch längerfristige Beschäftigungsgewinne die kurzfristigen in der Regel übersteigen. Wenn aber die Haushalte durch die politische Reform sehr ungleichmäßig betroffen sind, tendieren derartige Modelle dazu, die Beschäftigungswirkungen zu überschätzen. Unabhängig vom gewählten Ansatz ist es schwierig, beobachtete Verhaltensänderungen eindeutig auf Politikänderungen zurückzuführen. Hinzu kommt, dass die Stärke der Verhaltensänderung über die Zeit als auch im internationalen Vergleich variiert. Daher geben die Ergebnisse in aller Regel lediglich eine Vorstellung von der Größenordnung der Effekte. Sie genügen gemeinhin 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 verschiedenen Maßnahmen in ihrer relativen Bedeutung miteinander zu vergleichen. Grundsätzlich ist eine Beschäftigungssteigerung erreichbar sowohl durch eine höhere Partizipation als auch durch zusätzliche Aufnahmen der Erwerbstätigkeit oder durch eine längere wöchentliche Arbeitszeit in Stunden. Die Stundenvariation ist besonders bedeutend für Frauen, die in Deutschland häufig nur teilzeitbeschäftigt sind. Daher kann die Änderung der Zahl der Beschäftigten sowohl höher – bei zusätzlicher Beschäftigung in Teilzeit – als auch niedriger – bei Wechseln von Teilzeit auf Vollzeit – ausfallen als die angegebene Änderung der Vollzeitäquivalente.

2.2 Ergebnisse zu Steuer- und Abgabenreformen

Abbildung 1 gibt einen Überblick zur Literatur zu den Wirkungen von Reformen im Bereich des Ehegattensplittings sowie zum Übergang von beitragsbezogenen Prämien zu fixen Prämien in der Krankenversicherung.

Abbildung 1: Studien zu Wirkungen von Steuer- und Abgabenreformen



Quelle: eigene Darstellung

Reform des Ehegattensplittings. Zur Reform der Besteuerung der Familien gibt es eine ganze Reihe von Arbeiten, die alle mit einem Beschäftigungsgewinn durch die Abkehr vom Ehegattensplitting rechnen, hinsichtlich der Stärke der Reaktion aber kein einheitliches Bild aufweisen. Das in Deutschland für Verheiratete angewendete Ehegattensplitting sieht die Familie als Besteuerungseinheit und ist bei gegebenem Verhalten des Erstverdieners mit relativ hohen Steuersätzen für zusätzlich verdientes Einkommen des Zweitverdieners bereits im Teilzeitbereich verbunden. Die Alternativen bestehen in der individuellen Besteuerung, bei der jeder Verdienereinzeln besteuert wird, im Familiensplitting, bei dem es für Eltern aufgrund von fiktiven Einkommenstransfers an die Kinder zu geringeren Steuern für zusätzlich verdientes Einkommen kommt, und im sogenannten Realeinkommenssplitting, das relativ zum Ehegattensplitting den fiktiven Einkommenstransfer zwischen den Eheleuten begrenzt und auf diese Weise zu geringeren Steuersätzen auf zusätzlich erzieltetes Einkommen von Zweitverdienern führt. Die genannten Studien unterstellen Anpassungen der Steuertarife, sodass am Ende das Steueraufkommen demjenigen vor der Reform entspricht.

Decoster und Haan (2014) untersuchen die Arbeitsangebotseffekte von verheirateten Frauen durch einen Übergang vom Ehegattensplitting zur individuellen Besteuerung. Sie gelangen zu einer Arbeitsangebotssteigerung in Stunden in Höhe von etwa 10,7 %, wobei etwa 5,9 % auf eine erhöhte Partizipation zurückzuführen sind. Die Effekte fallen in Westdeutschland wesentlich höher aus als in Ostdeutschland. Allerdings sehen Bach et al. (2017) beim Übergang zur individuellen Besteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag lediglich eine Erhöhung der Partizipation von Frauen um 0,4 Prozentpunkte und eine Erhöhung der geleisteten Arbeitsstunden um 1,7 %. Dem stehen negative Effekte bei den geleisteten Arbeitsstunden von Männern im Volumen von 0,46 % gegenüber.

Guner et al. (2012) untersuchen einen hypothetischen Übergang vom Ehegattensplitting zur individuellen Besteuerung in den USA. Sie finden einen Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots in Stunden in Höhe von 2,7 %, der allein auf den Anstieg des Arbeitsangebots von Frauen zurückzuführen ist. Die Partizipation von verheirateten Frauen steigt um etwa 11 %, von verheirateten Müttern gar um 18 %, die Arbeitsstundenzahl von verheirateten Frauen steigt demnach um etwa 11,5 %, also nur etwas höher als bei Decoster und Haan (2014). Dass auch wesentlich größere Effekte möglich sind, zeigt das Gleichgewichtsmodell von Bick und Fuchs-Schündeln (2017), die eine Steigerung der Arbeitsstunden von verheirateten Frauen beim Übergang zur individuellen Besteuerung von 25 % erwarten. Umgekehrt sehen Bonin et al. (2013) auf Basis des SOEP von 2009 sehr viel geringere Reaktionen. Demnach liegen die Beschäftigungssteigerungen lediglich in der Größenordnung von knapp 243.000 Vollzeitäquivalenten für Frauen und Senkungen für Männer von knapp 20.000 Vollzeitäquivalenten, was zu einem Nettoeffekt von etwa 223.000 Vollzeitäquivalenten in Deutschland führt.

Bergs et al. (2007) betrachten Übergänge zum Familiensplitting und zum Realsplitting in verschiedenen Varianten sowie zum Realeinkommenssplitting. Sie finden für einen Übergang zum Familiensplitting nach französischem Vorbild Arbeitsangebotseffekte in der Größenordnung von zusätzlichen 110.000 Vollzeiteinheiten, wobei etwa 64.000 auf Männer und etwa 46.000 auf Frauen entfallen. In den weiteren Varianten des Familienrealsplittings und des Ehegattenrealsplittings, die die Steuersätze für Frauen aufgrund der Beschränkung der Einkommensübertragung stärker senken, fallen die Effekte größer aus. Diese liegen beim Familienrealsplitting bei etwa 148.000 Vollzeiteinheiten, davon etwa 102.000 für Frauen und etwa 46.000 für Männer. Noch etwas größer liegen die Effekte beim Ehegattenrealsplitting mit ungefähr 155.000 Vollzeitstellen, davon etwa 120.000 für Frauen und 35.000 für Männer.

Steiner und Wrohlich (2008) untersuchen Übergänge zum Familiensplitting und finden dort bei 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. Wesentlich stärkere Reaktionen zeitigt eine Variante mit vollständiger Berücksichtigung auch der ersten beiden Kinder in der Splittingformel, was zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots in Stunden von 186.000 Vollzeitäquivalenten führt, davon sind 125.000 auf die Reaktionen von Frauen zurückzuführen. Die Partizipation steigt dann um 69.000 Frauen und 30.000 Männer.

Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV und der SPV. Trotz der intensiven politischen Diskussion in Deutschland im Umfeld der Bundestagswahl 2005 um einen Umstieg in der Finanzierung der GKV existieren nur wenige Studien, die die Wirkungen eines Wechsels auf einen fixen Beitrag, die sogenannte Gesundheitsprämie, quantifizieren.

Distelkamp et al. (2005) untersuchen auf Basis eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells einen vollständigen Übergang von der lohnbezogenen Beitragssetzung in der GKV zur Gesundheitsprämie und finden einen Beschäftigungseffekt nach 15 Jahren in Höhe von 615.000 Personen, der sich nach und nach entfaltet. Eine ähnliche Größenordnung ermittelt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012). Er betrachtet im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells die Umstellung des Arbeitnehmerbeitrags zur GKV auf eine Gesundheitsprämie und findet in der Spitze Beschäftigungsgewinne von bis zu 1,5 % des Arbeitsvolumens im Jahr 2025, was am Ende des Betrachtungszeitraums in den 2050er-Jahren auf 0,6 % abflacht. Wenn man als Basis das Arbeitsvolumen in Deutschland 2016 mit 34,145 Mio. Vollzeitäquivalenten ansetzt (Deutscher Bundestag 2017), erhält man in der Spitze Beschäftigungsgewinne von gut 510.000 Vollzeitäquivalenten.

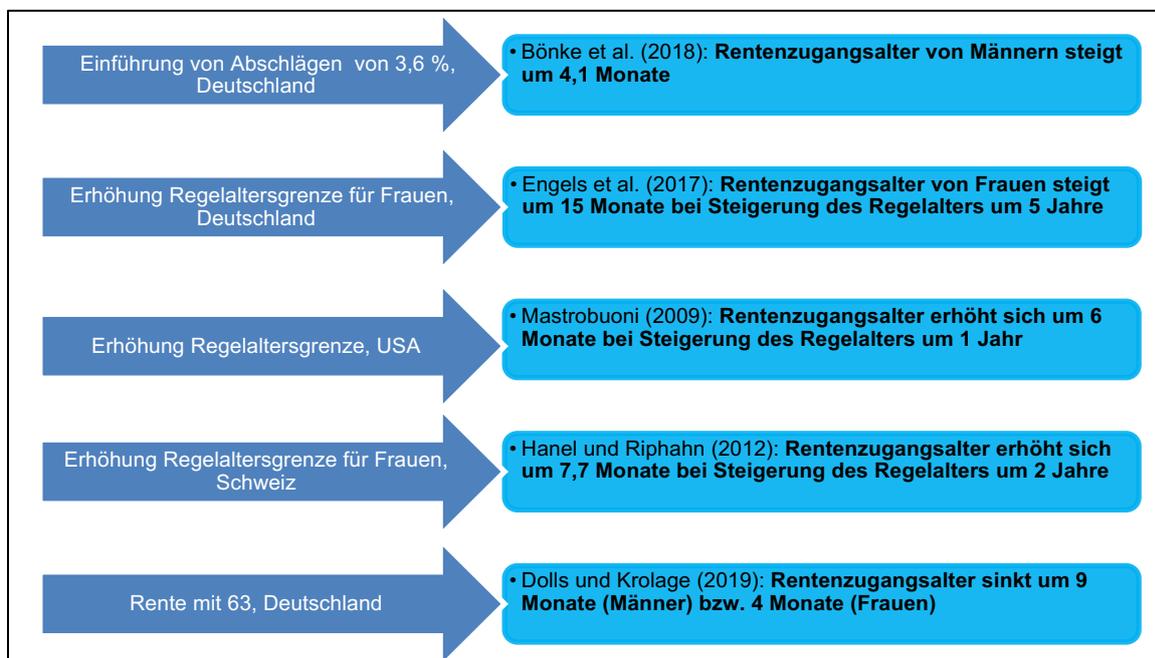
In ihrer Mikrosimulationsstudie auf Basis des sozioökonomischen Panels weisen Bonin et al. (2013) den Beschäftigungseffekt der beitragsfreien Mitversicherung der Ehegatten in der gesetzlichen Krankenversicherung separat aus. Demnach bewirkt diese anstelle einer Zahlung eines Pauschalbeitrags von 132 Euro, wie er für Arbeitslose vorgesehen ist, eine Reduktion der Beschäftigung um etwa 151.000 Vollzeitäquivalente, wobei etwa 100.000 Vollzeitäquivalente auf Frauen entfallen, mithin etwa 2/3.

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 etwa 200.000 Vollzeitäquivalenten verbunden sein. Eine große Reform der Kranken- und Pflegeversicherung wäre mit Beschäftigungsgewinnen von etwa 600.000 Vollzeitäquivalenten verbunden. Die Streichung der beitragsfreien Mitversicherung für Ehegatten zugunsten eines Mindestbeitrags von 132 Euro bringt voraussichtlich Beschäftigungsgewinne in der Größenordnung von 150.000 Vollzeitäquivalenten.

2.3 Ergebnisse zu Rentenreformen

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Studien zu Rentenreformen.

Abbildung 2: Studien zu Rentenreformen



Quelle: eigene Darstellung

Variationen von Abschlägen und Regelaltersgrenzen. Die Steigerung der Beschäftigung aufgrund einer Erhöhung der Regelaltersgrenze zeigen Mastrobuoni (2009) für die schrittweise Erhöhung des regulären Renteneintrittsalters in den USA sowie Hanel und Riphahn (2012) für die Schweiz. Zu einem späteren Rentenzugang kommt es dann, weil die Erwerbstätigen in dieser Weise auf die bei einem früheren Eintritt in den Ruhestand fälligen Abschläge reagieren, wie Bönke et al. (2018 a, 2018 b) für die Einführung der Abschläge in der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland 1992 gezeigt haben. Nach Bönke et al. (2018 a) hat die Einführung von Abschlägen von 0,3 % pro Monat vorzeitigem Rentenzugang entsprechend 3,6 % jährlich bei den Männern zu einem um 4,1 Monate späteren Rentenzugang geführt. Nach ihren Simulationen wären Abschläge von 1 % pro Monat entsprechend 12 % pro Jahr mit einem um etwa 1 Jahr späteren Rentenzugang verbunden. Der Anstieg des Renteneintrittsalters ist nach dieser Studie näherungsweise linear, mit leichter Abflachung bei den hohen Abschlägen von maximal 1 % monatlich. Entsprechend sollte ein Anstieg des Abschlagsfaktors von 0,3 % auf 0,5 % pro Monat mit einem um gut 2,6 Monate verschobenen Rentenzugang verbunden sein.

Für Frauen finden Engels et al. (2017), die ebenfalls die Reform von 1992 untersuchen, bei der neben der Einführung von Abschlägen eine graduelle Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 60 auf 65 Jahre über einen Zeitraum von 5 Jahren erfolgte, einen Gesamteffekt in der Größenordnung eines um 15 Monate verschobenen Renteneintritts für Kohorten, 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. Eine Erhöhung der Beschäftigung findet sich auch in Perioden größerer Distanz vor dem Renteneintrittsalter, da die Rentenansprüche für

gegebenes geplantes Renteneintrittsalter entwertet sind. Nach diesem Resultat wäre für Frauen bei einer Erhöhung des Abschlagsfaktors um 6 % eine um 2 Monate längere Beschäftigungsperiode zu erwarten.

Hanel und Riphahn (2012) betrachten die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters für Frauen in der Schweiz, das in zwei Schritten von 60 auf 62 angehoben wurde, mit Möglichkeiten zum vorzeitigen Rentenzugang bei Abschlägen von 3,4 % pro Jahr, entsprechend 6,8 % für 2 Jahre. Sie finden für den Anstieg von 62 auf 63 im Jahr 2001 einen im Durchschnitt 2,3 Monate späteren Rentenzugang, für die Gesamtreform bis 2005 mit der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 62 auf 64 einen Anstieg des tatsächlichen Rentenzugangsalters um 7,7 Monate. Dies spricht auch dafür, dass die Effekte nach einiger Zeit stärker werden, weil etwa die sozialen Normen sich verschoben haben. Von einer Erhöhung des Abschlagfaktors von 3,6 % auf 6 % wären unter deutschen Rahmenbedingungen also Verschiebungen des Renteneintrittsalters um etwa 4 Monate zu erwarten, wobei die Reaktionen in den ersten betroffenen Jahrgängen womöglich schwächer ausfielen.

Mastrobuoni (2009) betrachtet die schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters in den USA ab 2001 bei Abschlagssätzen für vorzeitigen Rentenzugang, die je nach Einzelfall zwischen 5 % und 6,7 % pro Jahr variieren. Es zeigt sich, dass im Anschluss der Rentenzugang um die Hälfte der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters verzögert wurde, somit um 6 Monate bei einer Erhöhung der Regelaltersgrenze um 1 Jahr. Für deutsche Rahmenbedingungen wäre von einer Erhöhung des Rentenzugangsalters um 1 Jahr bei Abschlagssätzen von 3,6 % jährlich somit eine Verzögerung des Rentenzugangs um etwa 4 Monate zu erwarten. Ein Anstieg des Abschlagssatzes von 3,6 % auf 6 % würde demnach zu einem um gut 2 Monate späteren Renteneintritt führen.

Rente mit 63. Zur Einschätzung der Abschaffung der Rente mit 63 können die von Meier und Endl-Geyer (2018) dokumentierten Erfahrungen in den Einführungs Jahren genutzt werden. Die Zugänge in die Rente mit 63 lagen nach der Einführung der neuen Regelung im Juli 2014 in Deutschland bei 135.000 im Jahr 2014, bei 271.000 im Jahr 2015 und bei etwa 223.000 im Jahr 2016. Da hier Einführungseffekte die Zahlen in den Jahren 2014 und 2015 erheblich beeinflussen, dürfte die Zugangszahl 2016 am ehesten einen guten Eindruck von möglichen Beschäftigungsgewinnen geben.

Dolls und Krolage (2019) untersuchen eine 10%-Stichprobe der Rentenzugänge zwischen 2013 und 2016 und finden aufgrund der Rente mit 63 einen um 9 Monate vorgezogenen Rentenzugang bei erwerbstätigen Männern und um 4 Monate vorgezogenen Rentenzugang bei den Frauen.

Fazit. Eine Erhöhung des Abschlagssatzes für vorzeitigen Rentenzugang um 1,2 % jährlich oder 0,1 % monatlich führt zu einem im Durchschnitt um 1,3 bis 1,4 Monate verzögerten Rentenbeginn. Die Wirkungen einer Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters steigen mit größerem Abschlagssatz für vorzeitigen Rentenzugang; bei einem Abschlagssatz von 3,6 % und einer Erhöhung der Regelaltersgrenze um 1 Jahr ist ein im Durchschnitt um 4 Monate aufgeschobener Rentenzugang zu erwarten. Diese Maßnahmen wirken entsprechend auch auf Erwerbstätige mit einem größeren Abstand zur Regelaltersgrenze. Sofern Einführung und Abschaffung der Rente mit 63 symmetrisch wirken, sind etwa 225.000 Personen jährlich in Deutschland von der Abschaffung betroffen, die ihren Rentenzugang um bis zu 9 Monate aufschieben würden.

3 Abschätzungen zu Beschäftigungswirkungen

3.1 Vorbemerkungen

Die folgenden Abschätzungen zu den Beschäftigungswirkungen ausgewählter Reformen mit dem Ziel der Stärkung der Erwerbsanreize für Frauen und Ältere beruhen auf dem Erkenntnisstand der in Kapitel 2 dargestellten Literatur. Die Zahlen sind lediglich als grobe Näherung zu betrachten, die eine Vorstellung von der Größe der Effekte geben. Sie beruhen in der Regel auf Auswertungen über Verhaltensreaktionen bei früheren Politikmaßnahmen in Deutschland und im Ausland, die Anreizstrukturen verändert haben, zum Beispiel über Steuerreformen, die erzielbare Nettolöhne gesteigert haben. Unberücksichtigt bleibt der Trend zu geringeren Reaktionen des Arbeitsangebots auf sich ändernde Nettolöhne (Bargain et al., 2014), wodurch die Ansätze tendenziell zu hoch gesetzt sind. Umgekehrt können die Reformeffekte allerdings auch wesentlich größer ausfallen, insbesondere in der mittleren und längeren Frist aufgrund der Etablierung neuer sozialer Normen. So steht zu erwarten, dass eine erhöhte Erwerbstätigkeit von Frauen oder ein späterer Renteneintritt bei Älteren zu Nachahmungen führen, sodass sich der anfängliche Effekt über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinweg verstärkt. Ferner werden in den Ansätzen aus der Literatur etwaige Beschäftigungssteigerungen über sinkende Bruttolöhne aufgrund des erhöhten Arbeitsangebots üblicherweise ignoriert, was ebenfalls tendenziell zu Unterschätzungen des jeweiligen Beschäftigungseffekts führt.

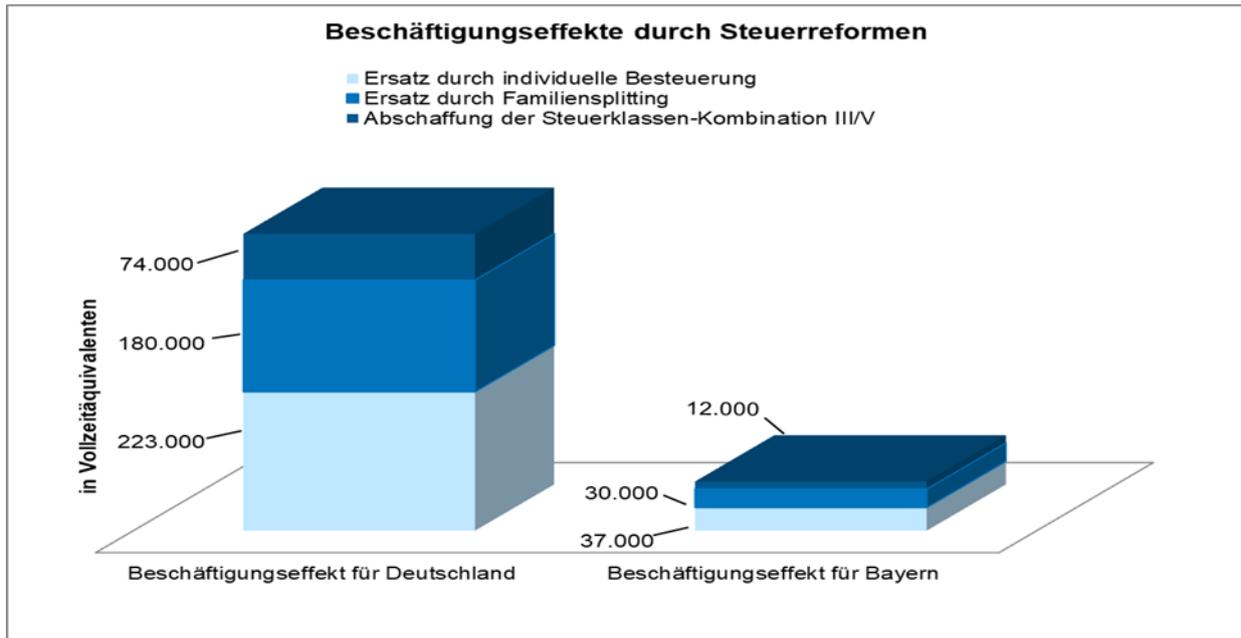
Die Beschäftigungseffekte werden in Vollzeitäquivalenten angegeben. Der Ansatz für Bayern entspricht dem Ansatz für Deutschland mit einem Proportionalitätsfaktor von 16,8 %, somit ungefähr $\frac{1}{6}$, der gleich dem aktuellen Anteil vom 30. Juni 2017 der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Bayern an der entsprechenden Größe in Deutschland ist (Bundesagentur für Arbeit, 2018).

3.2 Beschäftigungseffekte von Steuer- und Sozialreformen

3.2.1 Reform der Ehegattenbesteuerung

Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Beschäftigungseffekte von Steuerreformen, die vor allem auf das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen wirken.

Abbildung 3: Beschäftigungswirkungen von Steuerreformen



Quelle: eigene Berechnungen

a) Übergang zur individuellen Besteuerung

Hier liegt die Schätzung in Anlehnung an Bonin et al. (2013) bei etwa 223.000 Vollzeitäquivalenten zusätzlicher Beschäftigung von Frauen und Männern für Deutschland, entsprechend etwa 37.000 für Bayern. Dies passt zu anderen Studien zu Reformsimulationen (zum Familiensplitting, siehe unten) auf Basis des deutschen sozioökonomischen Panels (SOEP) und ist im Hinblick auf weitere Arbeiten aus der Literatur als eher konservativ zu werten. Wesentlich höhere Ansätze legen Guner et al. (2012) nahe, die eine entsprechende Politikreform in den USA simulieren. Die von Guner et al. (2012) angegebene Steigerung der Arbeitsstunden verheirateter Frauen von 11,4 % liegt nur leicht über der von Decoster und Haan (2014) auf Basis des SOEP für Deutschland prognostizierten Erhöhung um 10,7 % und deutlich unter dem Ansatz des Gleichgewichtsmodells von Bick und Fuchs-Schündeln (2017) für Deutschland mit Steigerungen der Arbeitsstunden verheirateter Frauen von 25 %.

b) Übergang zum Familiensplitting

Für den Übergang zum Familiensplitting wird die Version unterstellt, nach der jedes Kind voll in die Splittingformel eingeht, somit jedes Familienmitglied fiktiv das gleiche zu versteuernde Einkommen aufweist. Die Abschätzung liegt dann in Anlehnung an Steiner und Wrohlich (2008) bei 180.000

Vollzeitäquivalenten Beschäftigungsgewinn in Deutschland, entsprechend gut 30.000 Vollzeitäquivalenten in Bayern. Dies bestätigt im Wesentlichen die von Bergs et al. (2007) angegebene Größenordnung. Beim Übergang vom Ehegattensplitting sind unmittelbar nur verheiratete Mütter und Väter betroffen, wobei die Steuerersparnis mit höherem Einkommen stärker ausfällt.

c) Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V

Die Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V wirkt wie ein Übergang zur individuellen Besteuerung für Ehepaare, die sich nicht am tatsächlichen Steuertarif, sondern am Lohnsteuerabzug beim Arbeitgeber orientieren. Die experimentellen Ergebnisse von Becker et al. (2019) legen nahe, dass viele Haushalte, die sich an finanziellen Anreizen orientieren, einer derartigen Steuerillusion unterliegen. Der Ansatz wäre etwa 1/3 des Effekts des Übergangs zur individuellen Besteuerung, entsprechend 74.000 Vollzeitäquivalenten für Deutschland und etwa 12.000 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 223.000 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 74.000 Vollzeitäquivalenten zu veranschlagen.

3.2.2 Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV und SPV

Betrachtet werden hier Reformen, die nur auf Verheiratete angewendet werden. Im Bereich der Grundeinkommenssicherung wird für Haushalte ohne eigenes Einkommen ein zusätzlicher entsprechender Transfer gewährt, der mit wachsendem Haushaltseinkommen abgeschmolzen wird. Die Beschäftigungswirkungen entstehen, weil erstens die Nettolöhne aufgrund der verringerten Abgabenlast 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. Abbildung 4 zeigt die Auswirkungen der Varianten der Einführung einer Gesundheits- und Pflegeprämie auf die Beschäftigung an.

a) Ersatz durch eine Gesundheits- und Pflegeprämie ohne Mindestbeitrag

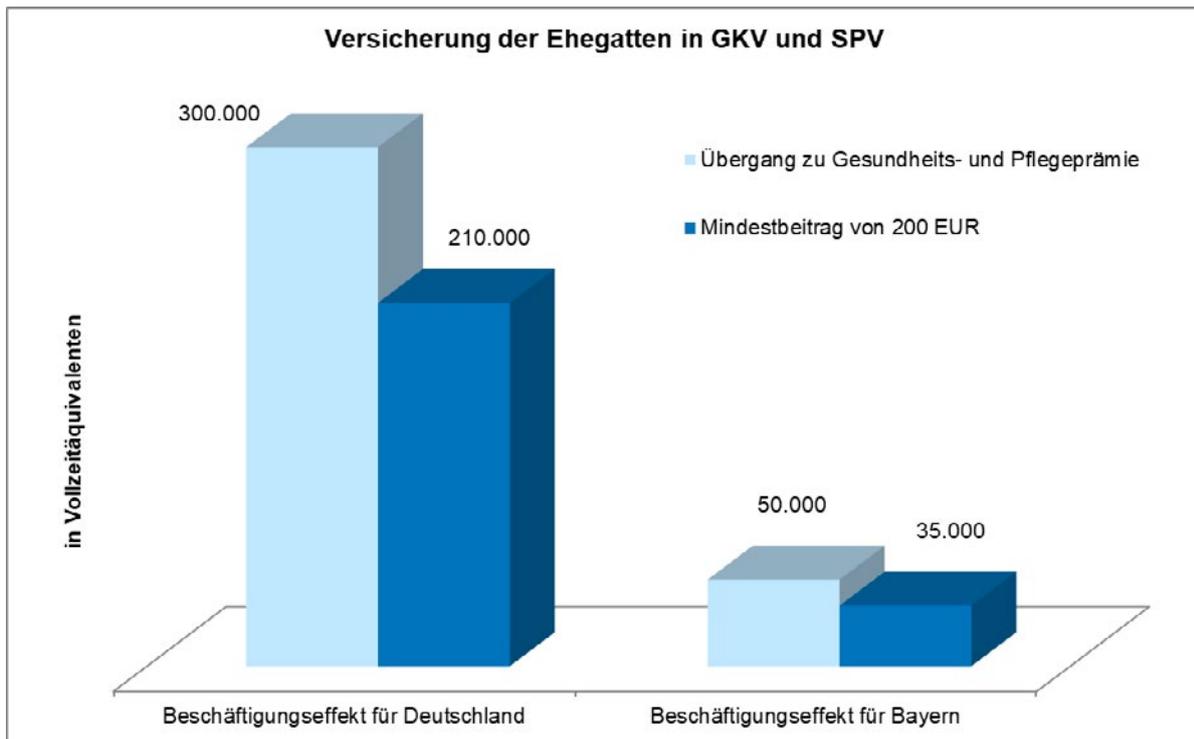
Die Größenordnung an Beschäftigungsgewinn für Deutschland liegt längerfristig entsprechend Distelkamp et al. (2005) bei 600.000 Vollzeitäquivalenten, entsprechend etwa 100.000 für Bayern. Davon dürfte sich etwa die Hälfte auf die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung beziehen, somit etwa 300.000 Vollzeitäquivalente in Deutschland und 50.000 Vollzeitäquivalente in Bayern.

b) Mindestbeitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und zur Sozialen Pflegeversicherung (SPV)

Hier wird ein monatlicher Mindestbeitrag von etwa 200 Euro angesetzt, bei dessen Überschreiten für zusätzliches Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Beitrag wie bisher steigt. Der

Beschäftigungseffekt ergibt sich dann beim Einstieg in den Arbeitsmarkt, während sich für bisher Teilzeitbeschäftigte hinsichtlich ihrer Anreize zur Aufstockung des Arbeitsvolumens auf eine Vollzeittätigkeit nichts ändert. In Anlehnung an Bonin et al. (2013), die lediglich 132 EUR monatlichen Beitrag ansetzen, wären für Deutschland etwa 210.000 Vollzeitäquivalente zu veranschlagen, davon 35.000 für Bayern.

Abbildung 4: Beschäftigungswirkungen von Sozialreformen



Quelle: eigene Berechnungen

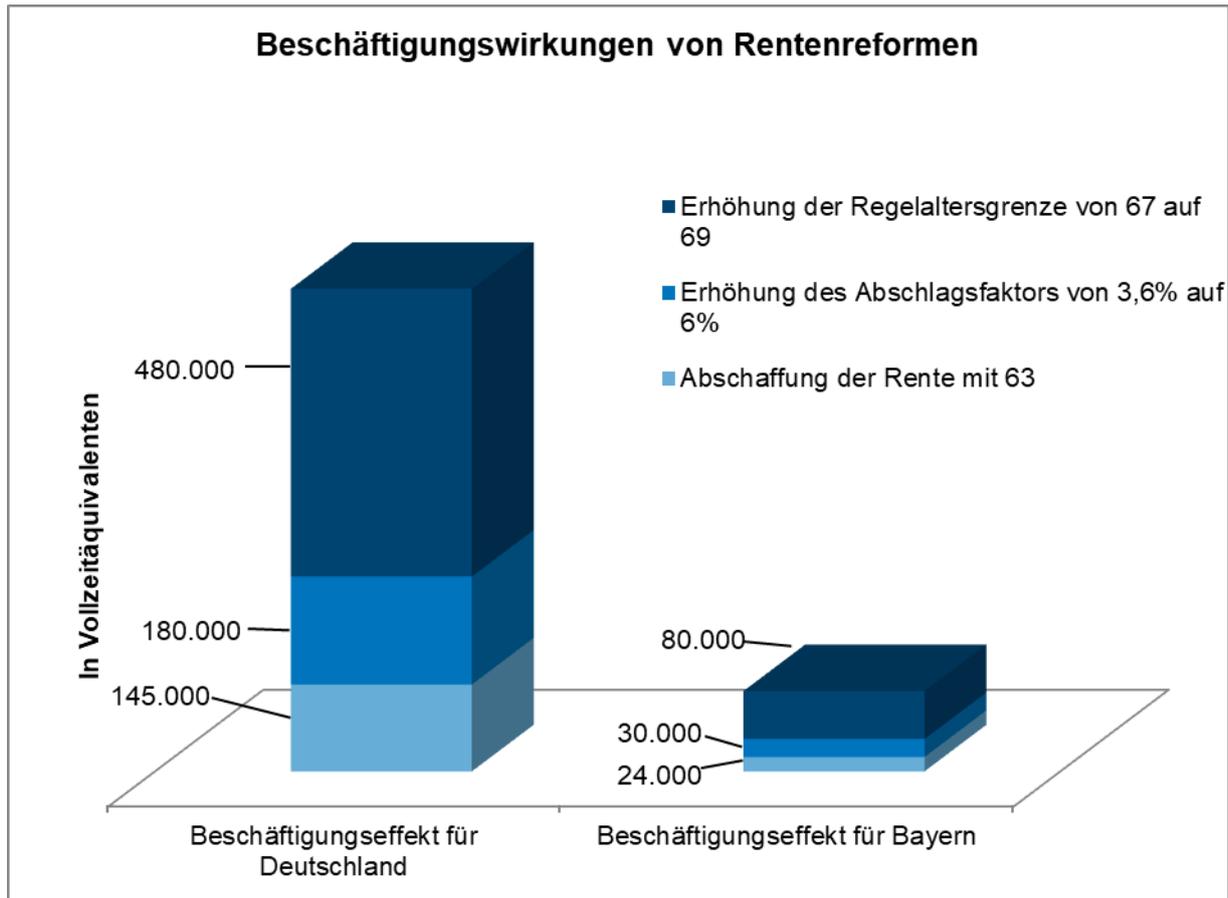
Fazit. Der Beschäftigungseffekt einer Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung für Ehegatten in der GKV und SPV ist schwer zu klassifizieren, da dieser einerseits von der Höhe des anzusetzenden Beitrags der Prämie abhängt und ferner von Belang ist, ob diese eingebettet wird in eine große Reform des Übergangs von lohnbezogenen Beiträgen zur Gesundheitsprämie und Pflegeprämie. Bei einer großen Reform liegt der der Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung zuzurechnende Beschäftigungseffekt längerfristig bei etwa 300.000 Vollzeitäquivalenten. Wird lediglich ein Mindestbeitrag von 200 Euro angesetzt, ist mit einem Beschäftigungsgewinn von etwa 210.000 Vollzeitäquivalenten zu rechnen. Jeweils etwa 1/6 des Gesamteffekts entfällt auf Bayern.

3.3 Beschäftigungseffekte von Rentenreformen

Einen Überblick zu den Beschäftigungswirkungen der verschiedenen hier betrachteten Rentenreformen gibt

Abbildung 5.

Abbildung 5: Beschäftigungswirkungen von Rentenreformen



3.3.1 Erhöhung des Abschlagfaktors

Betrachtet wird eine Erhöhung des Abschlagfaktors für vorzeitigen Rentenzugang von 3,6 % jährlich auf ein Niveau von 6 %, das fair ist in dem Sinne der Neutralität der Renteneintrittsentscheidung für die Versichertengemeinschaft (Meier und Endl-Geyer, 2018). Hier 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 zu Ergebnissen kommen, die Verlängerungen des Arbeitslebens um 2 bis 4 Monate nahelegen. Die Wirkungen sind in der längeren Frist größer und zeigen sich auch bei denjenigen, die mit großem Abstand zur Regelaltersgrenze aussteigen. Der Effekt entspricht somit etwa 1/4 der Erwerbstätigen eines Jahr-

gangs, wobei die niedrigere Arbeitszeit von Frauen mit durchschnittlich 3/4 der Vollzeit berücksichtigt ist. Als Basis werden die 2017 in Deutschland Beschäftigten im Alter von 50 Jahren angesetzt, also etwa 424.000 Männer und knapp 390.000 Frauen (Bundesagentur für Arbeit, 2018), wobei letztere etwa 292.000 Vollzeitäquivalenten entsprechen. Dann ergeben sich in etwa 180.000 Vollzeitäquivalente zusätzlicher Beschäftigung in Deutschland, davon etwa 30.000 in Bayern.

3.3.2 Erhöhung des Renteneintrittsalters

Betrachtet wird eine nach 2030 schrittweise zu realisierende Erhöhung des Regelalters für den Renteneintritt von 67 auf 69 Jahre. Hier wäre zu den aktuellen Abschlagssätzen von 3,6 % pro Jahr analog zu Mastrobuoni (2009) sowie Hanel und Riphahn (2012) für die volle Reform eine Erhöhung des durchschnittlichen tatsächlichen Rentenzugangsalters um insgesamt etwa 8 Monate zu erwarten. Wiederum wird unterstellt, dass die längere Erwerbstätigkeit sich auch bei den Beschäftigten bemerkbar macht, die deutlich vor der Regelaltersgrenze ihre Erwerbstätigkeit beenden. Wiederum wird als relevante Bezugsgröße die Zahl der Beschäftigten in Deutschland im Alter von 50 Jahren im Jahr 2017 angesetzt, was insgesamt 716.000 Vollzeitäquivalenten entspricht. Die Größenordnung des Beschäftigungsgewinns liegt damit bei etwa 480.000 Vollzeitäquivalenten in Deutschland, davon etwa 80.000 in Bayern.

3.3.3 Abschaffung der Rente mit 63

Für die Rente mit 63 kann entsprechend den Zugangszahlen von 2016 ein Nutzervolumen von jährlich etwa 220.000 Anträgen, davon etwa 33.000 in Bayern, gerechnet werden (Meier und Endl-Geyer, 2018). Da auch die Anträge auf Verrentung mit Abschlägen gesunken sind, aber in geringerem Ausmaß, würde bei einer Abschaffung ein erheblicher Teil den Renteneintritt gar nicht oder um weniger als 2 Jahre verlängern. Der Ansatz unterstellt daher unter Verwendung der Ergebnisse von Dolls und Krolage (2019) für diese Gruppe einen bei Rückabwicklung der Reform um durchschnittlich 9 Monate verzögerten Renteneintritt bei Männern sowie einen um 4 Monate verzögerten Renteneintritt bei Frauen und berücksichtigt den hohen Anteil von Männern. Die jährlich 180.000 männlichen Antragsteller, die 135.000 Vollzeitäquivalente länger arbeiten, sind zu addieren zu 40.000 Antragstellerinnen, die im Durchschnitt zu 3/4 beschäftigt sind und entsprechend 10.000 Vollzeitäquivalenten mehr arbeiten. Der Beschäftigungsgewinn läge bei etwa 145.000 Vollzeitäquivalenten, davon etwa 24.000 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 180.000 Vollzeitäquivalenten zu erwarten. Die eher langfristig in einer Reihe von Teilschritten durchzusetzende Erhöhung des Regelalters 480.000 Vollzeitäquivalenten verbunden. Die Abschaffung der Rente mit 63 ist mit etwa 145.000 Vollzeitäquivalenten zu veranschlagen. Jeweils etwa 1/6 des Gesamteffekts entfällt auf Bayern.

4 Schluss

Die Abschätzungen haben gezeigt, dass alle diskutierten Maßnahmen erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigung und damit auf die Abschwächung des Fachkräftemangels haben. Besonders starke Wirkungen ergeben sich bei den Reformen der Rentenversicherung, wobei sich insbesondere die Abschaffung der Renten mit 63 mit erwarteten Beschäftigungssteigerungen von 145.000 Vollzeitäquivalenten in Deutschland und der Anstieg der Abschlagsfaktoren der Rentenversicherung für vorzeitigen Rentenzugang von 3,6 % auf 6 % mit einem prognostizierten Zuwachs von 180.000 Vollzeitäquivalenten rasch realisieren ließen. Die weitaus stärkste Gesamtwirkung ergäbe sich aus einem Anstieg der Regelaltersgrenze von 67 auf 69 Jahre mit 480.000 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 empfehlenswert macht.

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. Während die Abschaffung des Ehegattensplittings mit rund 200.000 Vollzeitäquivalenten je nach Variante veranschlagt wird, könnte die Abschaffung der Steuerklassenkombination mit etwa 75.000 Vollzeitäquivalenten Beschäftigungssteigerung politisch leichter umsetzbar sein, da es in dieser Variante im Prinzip praktisch keine Verlierer gibt. Größere Effekte von bis zu 300.000 Vollzeitäquivalenten wären auch mit dem Übergang zu einer Gesundheits- und Pflegeprämie zu erreichen, davon gut 2/3 durch den Einsatz eines Mindestbeitrags in Höhe von 200 Euro monatlich.

Während die genannten Maßnahmen 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 zählen dazu die Streichung der Hinzuverdienste in der Flexirente, die Erleichterung der befristeten Beschäftigung für Rentner und die Senkung der Sozialversicherungsabgaben im Rentenalter (zu den Details vgl. Meier und Endl-Geyer, 2018). Andere Maßnahmen, die auf eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen abzielen, wie insbesondere die Schaffung von Anlaufstellen zur Organisation einer Kinderbetreuung oder Pflegekraft für jede gewünschte Dauer, lassen sich hinsichtlich ihrer Beschäftigungswirkung nur schwer abschätzen. Angesichts des ohnehin laufenden Trends zu einer verlängerten Erwerbstätigkeit und der Eigenorganisation der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist eine seriöse Zurechnung der Beschäftigungswirkungen zu den politischen Maßnahmen kaum möglich. Durchaus möglich erscheint aber, dass derartige Maßnahmen in ihrer kurzfristigen Wirkung auf die Beschäftigung weniger bedeutend sind als die hier quantifizierten, in Kombination aber soziale Normen zugunsten einer Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Älteren beeinflussen und dann doch eine starke langfristige Wirkung entfalten.

Literaturverzeichnis

- 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.
- Becker, J., Fookan, J., Steinhoff, M. (2019): Behavioral effects of withholding taxes on labor supply. *Scandinavian Journal of Economics*, im Erscheinen.
- Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T. (2007): Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte. *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 58, S. 1–27.
- Bick, A., Fuchs-Schündeln, N. (2017): Quantifying the disincentive effects of joint taxation on women's labor supply. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Bd. 107(5), S. 100–104.
- Bönke, T., Kempfner, 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., Nehrhorn-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 (2018): Beschäftigungsquoten (Jahreszahlen und Zeitreihen), Nürnberg.
- Decoster, A., Haan, P. (2014): Welfare effects of a shift from joint to individual taxation in the German personal income tax. *Finanzarchiv*, Bd. 70(2), S. 1–26.
- Deutscher Bundestag (2017): Arbeitszeitvolumen in Deutschland. Bundestagsdrucksache 19/269, 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. (2019): The effects of early retirement incentives on retirement decisions, ifo Working Paper No. 291, München.
- Engels, B., Geyer, J., Haan, P. (2017): Pension incentives and early retirement. *Labour Economics*, Bd. 47, S. 216–231.
- Guner, N., Kaygusuz, R., Ventura, G. (2012): Taxation and household labour supply. *Review of Economic Studies*, Bd. 79(3), S. 1113–1149.
- Hanel, B., Riphahn, R. (2012): The timing of retirement. New evidence from Swiss female workers. *Labour Economics*, Bd. 19(5), S. 718–728.
- 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., 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.

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. Eberhard Sasse

Dr. Manfred Gößl

Max-Joseph-Straße 2, 80333 München

☎ 089 5116-0

@info@muenchen.ihk.de

🌐 muenchen-ihk.de

Ansprechpartner:

Elfriede Kersch

☎ 089 5116-1786 71 @ kersch@muenchen.ihk.de

Verfasser:

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

ifo Zentrum für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik

Prof. Volker Meier ☎ 089 9224-1371 @ meier@ifo.de

Gestaltung Umschlag:

Ideenmühle, Eckental

Bildnachweis:

Titel: AdobeStock © contrastwerkstatt

Druck:

Oberländer GmbH & Co. KG, München

Stand: Oktober 2019

Hinweise für 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.

🌐 ihk-muenchen.de

✉ ihk-muenchen.de/newsletter

f [/ihk.muenchen.oberbayern](https://www.facebook.com/ihk.muenchen.oberbayern)

x [xing.com/net/muenchenihk](https://www.xing.com/net/muenchenihk)

🐦 @IHK_MUC

📺 [/user/ihkfuermuenchen](https://www.youtube.com/user/ihkfuermuenchen)