

Niklas Isaak, Robin Jessen, Christoph M. Schmidt

Entfesselung des Arbeitskräftepotenzials für Wachstum und entlastete Staatsfinanzen

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft und einer alternden Bevölkerung ist es geboten, das bisher nicht genutzte Arbeitskräftepotenzial stärker in den Blick zu nehmen. Wir simulieren verschiedene Szenarien der Aktivierung der Nichterwerbstätigen unter 65 Jahren sowie zwischen 65 und 74 Jahren. Selbst bei Annahme einer moderaten Anzahl von Arbeitsstunden der aktivierten Personen wären die positiven Effekte auf den Staatshaushalt und die Steigerung des Bruttoinlandsprodukts erheblich.

Zum Ausklang der Sommerpause 2025 kündigte die Bundesregierung für Deutschland einen „Herbst der Reformen“ an. Dieses Vorhaben spiegelte die verfestigte Wachstumsschwäche und die Einsicht, dass auch die Aufweichung der Schuldenbremse vor dem Regierungsbeginn im Frühjahr 2025 nicht ausreichen kann, um die strukturellen Probleme der deutschen Volkswirtschaft zu überwinden. Inzwischen ist der Herbst verstrichen, ohne dass der angekündigte Reformimpuls in der erhofften Breite realisiert worden wäre. Entsprechend mehren sich die Stimmen, die das Jahr 2026 als entscheidendes Jahr der Reformen begreifen. Letztlich wird es nur eine Revitalisierung der Wirtschaftsleistung ermöglichen, eine alternde Bevölkerung auf hohem Niveau zu versorgen und zugleich die großen Herausforderungen dieses Jahrzehnts zu bewältigen.

Schließlich gilt es, die Resilienz und Verteidigungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft zu erhöhen, die Energiesysteme auf Klimaneutralität umzustellen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2022; 2025) und die Innovationsleistung zu steigern, insbesondere im Bereich der Schlüsseltechnologien (EFI, 2025). In allen Fällen sind erhebliche Investitionen in die Infrastruktur und vor allem – in noch erheblicherem Ausmaß – private Investitionen erforderlich. Diese werden aber nur dann zustande kommen, wenn die zu erwartenden Früchte des Einsatzes privater Finanzmittel den Aufwand und die Risiken unternehmerischen Handelns aufwiegen. Die Verfügbarkeit einer aktiven Arbeitsbevölkerung gehört zu den zentralen Voraussetzungen eines attraktiven Wirtschaftsstandorts.

Daher ist es aus wirtschaftspolitischer Sicht mehr als ratsam, bislang brach liegende langfristige Wachstumspotenziale zu nutzen. Ein wichtiger Hebel kann dabei die Aktivierung bisher nicht genutzten Arbeitskräftepotenzials sein. Dieser Beitrag illustriert die Auswirkungen der Aktivierung ungenutzten Arbeitskräftepotenzials in Deutschland auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowie auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates. Die Berechnungen erweitern eine Studie von Coschignano et al. (2025), die auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, vgl. Goebel et al., 2019) – einer repräsentativen Haushaltsbefragung für Deutschland – und mittels EMSIM – dem Mikrosimulationsmodell des RWI (Bechara et al., 2015) – die Anzahl der potenziell verfügbaren Arbeitskräfte beziffert und die Folgen ihrer Aktivierung quantifiziert.

Dr. Niklas Isaak ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe „Mikrostruktur von Steuer- und Transfersystemen“ am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.

Dr. Robin Jessen ist Leiter der Forschungsgruppe „Mikrostruktur von Steuer- und Transfersystemen“ am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.

Prof. Dr. Dr. h. c. Christoph M. Schmidt ist Präsident des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Professor an der Ruhr-Universität Bochum.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

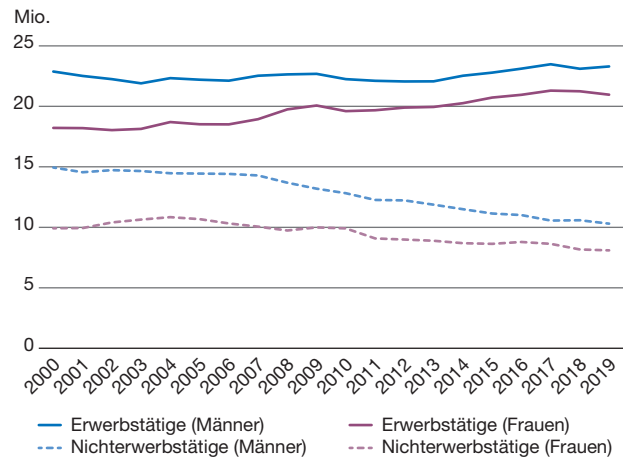
Wir berechnen drei Szenarien, in denen bislang ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in unterschiedlichem Maß aktiviert wird. Dabei werden jeweils zum einen nichterwerbstätige Menschen in Deutschland unter 65 Jahren aktiviert. Hierbei handelt es sich einerseits um Arbeitslose, die in vielen Fällen Bürgergeld oder Arbeitslosengeld beziehen, und andererseits um Menschen, die derzeit nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen. Dabei bleiben Personen, die sich aktuell in Ausbildung befinden, unberücksichtigt. Berücksichtigt wird jedoch, dass in einer Marktwirtschaft stets ein gewisses Maß an Arbeitslosigkeit bestehen bleibt. Zum anderen wird jeweils zusätzlich die Erwerbsbeteiligung von Menschen jenseits des Regelrenteneintrittsalters erhöht: Als Gradmesser für die Ausbaufähigkeit der Erwerbsbeteiligungsquote Älterer wird dabei das Niveau Schwedens verwendet.

Das *erste* Szenario repliziert Coschignano et al. (2025). Es quantifiziert die wirtschaftlichen und fiskalischen Folgen, sollte es erstens gelingen, das bislang ungenutzte Reservoir von 4,7 Mio. Personen – bis auf das erwähnte Grundmaß an Arbeitslosigkeit – in Gänze in eine Vollzeitbeschäftigung (40 Stunden) zu aktivieren. Zweitens ermittelt dieses Szenario die Folgen einer Aktivierung von bis zu 20 % der Bevölkerung in den zehn Jahren jenseits des Regeleintrittsalters der Gesetzlichen Rentenversicherung, dem Niveau Schwedens entsprechend, und zwar auf ein Teilzeitzniveau (20 Stunden). Das *zweite* Szenario geht vom gleichen aktivierten Personenkreis aus, setzt aber in beiden Fällen eine etwas weniger ambitionierte durchschnittliche Arbeitszeit voraus, 35 bzw. 15 Stunden. Das *dritte* Szenario wiederum ist äußerst konservativ formuliert; hier wird eine durchschnittliche Arbeitszeit des aktivierten Personenkreises von 28 bzw. 11 Stunden angenommen.

Die Berechnungen zielen somit darauf ab, das Potenzial einer umfassenden Mobilisierung der bislang brachliegenden Arbeitskraft zu illustrieren – selbst für solche Fälle, in denen diese nur in begrenztem Ausmaß gelingt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Aktivierung dieses ungenutzten Arbeitskräftepotenzials eine wirkmächtige angebotsseitige Stellschraube sein kann, um den Staatshaushalt und damit die Steuer- und Abgabenzahler zu entlasten und das BIP langfristig deutlich zu erhöhen. Die Szenarienrechnungen bilden naturgemäß keine konkreten Maßnahmen ab, die nötig sein könnten, um das Arbeitskräftepotenzial zu aktivieren und somit auch nicht die mit ihnen verbundenen Kosten. Dessen ungeachtet sind die Ergebnisse eindrucksvoll, da so manche Aktivierungsmaßnahme lediglich im Verzicht auf hemmende Regulierungen besteht und daher nur geringe Kosten aufwerfen dürfte.

Im günstigsten Falle würde den Berechnungen zufolge der Staatshaushalt nach erfolgreicher Aktivierung des

Abbildung 1
Zahl der Erwerbstätigen, 2000 bis 2019



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

brachliegenden Potenzials um jährlich 143 Mrd. € entlastet, und das BIP würde unter Annahme schritthaltend angeregter Investitionen dauerhaft um etwas mehr als 12 % steigen. Selbst im konservativsten der drei Szenarien würde der Staatshaushalt noch fast 100 Mrd. € Netto-Mehreinnahmen pro Jahr erzielen, und das BIP würde eine Niveausteigerung von immerhin etwas über 8 % erfahren. Bei einem jährlichen Potenzialwachstum, das aktuell auf weniger als 0,5 % geschätzt wird, bietet die Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials ein kaum zu vernachlässigendes Leistungsreservoir.

Großes Reservoir ungenutzter Arbeitskräfte

Wie groß das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial in Deutschland ist, dokumentieren die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), einer repräsentativen jährlichen Befragung von rund 20.000 Haushalten. Dabei finden sich detaillierte Informationen zur Erwerbstätigkeit für jedes einzelne Haushaltsmitglied, insbesondere dazu, wer aus welchem Grund nicht oder weniger als gewünscht arbeitet und wessen Arbeitskräftepotenzial sich im Prinzip aktivieren ließe. Anhand der für jeden Haushalt beigefügten Hochrechnungsfaktoren lassen sich durch gewichtete Aggregation die relevanten Größen für die gesamte deutsche Bevölkerung näherungsweise berechnen.

Dass die auf diese Weise ermittelten Größen die Lebenswirklichkeit recht akkurat abbilden, illustriert Abbildung 1 zur Entwicklung der – getrennt für Männer und Frauen ausgewiesenen – Erwerbstätigkeit in Deutschland: Von 2000 bis 2019 zeigt sich zunächst der gesamtwirtschaft-

liche Trend fallender Erwerbstätigkeit zu Beginn des Jahrtausends und die anschließende steigende Tendenz, jeweils im Einklang mit den entsprechenden Zahlen des Statistischen Bundesamts. Durch zuletzt weiter steigende Partizipationsquoten von Frauen verringerte sich die Lücke zwischen Männern und Frauen bei der absoluten Anzahl von Erwerbstätigen. Im Beobachtungszeitraum hat sie sich von gut 4 Mio. auf 2 Mio. Personen halbiert. Bei der Erwerbstätigkeit dürfte der Aufwärtstrend der vergangenen Jahrzehnte allerdings schon allein aufgrund des an Geschwindigkeit zunehmenden demografischen Wandels zeitlich begrenzt sein. Dies lässt es umso wichtiger erscheinen, künftig einen noch größeren Teil des Arbeitskräftepotenzials zu nutzen.

Abbildung 1 zeigt darüber hinaus die stark rückläufige Entwicklung der Anzahl der Nichterwerbstätigen in der erwachsenen Bevölkerung (15 Jahre und älter) getrennt für Frauen und Männer. Dabei ist im gleichen Zeitraum ein gegensätzlicher Verlauf zu beobachten: Der Anstieg der Erwerbstätigkeit der vergangenen Jahre ergab sich nur zum Teil aus einem Anstieg der Bevölkerung, verantwortlich war auch ein starker Rückgang der Erwerbslosigkeit. Im SOEP wird (im Einklang mit der gängigen EU-Arbeitskräftebefragungspraxis) im Falle von Nichterwerbstätigkeit genauer nach dem Grund gefragt. Den größten Anteil der Nichterwerbstätigen machen Personen, die 65 Jahre und älter sind, aus. Sie sind also regulär in Rente und zählen damit nicht unmittelbar zum ungenutzten Arbeitskräftepotenzial.

In Coschignano et al. (2025) wird das SOEP genutzt, um das Erwerbspotenzial zu quantifizieren. Unter 65-Jährige, die weder aus medizinischen Gründen nichterwerbstätig noch in Ausbildung oder Elternzeit sind, stellen das wichtigste ungenutzte Arbeitskräftepotenzial dar, wobei Frauen überproportional vertreten sind. Im Jahr 2019 umfasste dieses Potenzial noch rund 6,4 Mio. Personen. Da in einer Marktwirtschaft stets ein gewisses Niveau an Arbeitslosigkeit herrscht, etwa weil Firmen schließen und die Mitarbeiter einige Zeit nach einer passenden neuen Arbeit suchen, ist die tatsächlich durch stärkere Aktivierung erreichbare Erhöhung der Erwerbstätigenzahl geringer. Die Arbeitslosenrate nach Definition der International Labour Organization (ILO) beträgt laut SOEP-Daten 3,5 %. Wir gehen davon aus, dass diese Rate in etwa der natürlichen Arbeitslosenrate entspricht, und halten sie in unseren Szenarienrechnungen konstant. Damit beträgt die Zahl der zusätzlich möglichen Erwerbstätigen unter 65 Jahren 4,7 Mio. Personen.

Darüber hinaus könnten auch mehr Ältere (65 bis 74 Jahre) aktiviert werden: Während ihre Erwerbsquote in Deutschland 2023 bei nur 8,9 % lag, erreicht Schweden 20 % – ein Hinweis auf weiteres Potenzial (Coschignano et al., 2025).

Methodische Grundlagen der Simulationen

Für die Berechnung der Szenarien wird das Mikrosimulationsmodell EMSIM (Bechara et al., 2015) genutzt, welches das deutsche Steuer- und Transfersystem detailliert abbildet und auf SOEP-Daten basiert. Dabei werden hypothetische Arbeitsangebote simuliert, indem potenziell Erwerbstätigen ein Stundenlohn entsprechend vergleichbaren Erwerbstätigen zugewiesen wird. Bei gegebenem Stundenlohn wird dann je nach Szenario eine unterschiedliche Anzahl an gearbeiteten Stunden angenommen. So lassen sich zusätzliche Einkommen, Steuern, Abgaben und Transfers im Vergleich zum Status quo berechnen. Die Methodik ist detailliert in Coschignano et al. (2025) beschrieben.

Die resultierenden Mehreinnahmen für den Staat entstehen aus höheren Löhnen (Einkommensteuer, Sozialabgaben) und zusätzlichem Konsum (Mehrwertsteuer). Zur Schätzung der Auswirkungen auf das BIP wird angenommen, dass ein höheres Arbeitsangebot auch proportional mehr Investitionen anregt und sich der Kapitalstock dementsprechend vergrößert. Dies stellt die Obergrenze der Effekte dar. Nimmt man hingegen einen konstanten Kapitalstock an, entspricht der BIP-Anstieg nur der höheren Lohnsumme, also etwa der Hälfte des maximalen Effekts.

In allen drei Simulationen werden sämtliche im SOEP identifizierten potenziell Erwerbstätigen unter 65 Jahren aktiviert. Die Szenarien unterscheiden sich lediglich hinsichtlich der unterstellten durchschnittlichen Anzahl der Arbeitsstunden der neu aktivierten.¹ Die berechneten Effekte werden dann jeweils so skaliert, dass sie den Effekten der Aktivierung von 4,7 Mio. Personen entsprechen. Zusätzlich werden in den Berechnungen Menschen über dem Regelrenteneintrittsalter von 65 Jahren aktiviert, indem der Anteil der erwerbstätigen Rentner bis zum Alter von 74 Jahren auf den in Schweden beobachteten Wert erhöht wird. Wiederum werden die nach der jeweils unterstellten Anzahl der durchschnittlichen Arbeitsstunden berechneten Effekte so herunterskaliert, dass sie einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligungsquote der 65- bis 74-Jährigen auf 20 % entsprechen.

¹ Das Mikrosimulationsmodell verwendet retrospektive Zahlen für das Vorjahr des Befragungsjahres. Dies ist notwendig, weil beispielsweise das jährliche Einkommen erst nach Ende eines Jahres feststeht. Da sich die Identifikation der Personen im SOEP, die dem Arbeitskräftepotenzial zuzurechnen sind, auf das laufende Jahr beziehen, müssen Daten aus zwei aufeinanderfolgenden SOEP-Wellen verwendet werden. Daher werden in der Simulation nur diejenigen potenziell Erwerbstätigen „aktiviert“, die in zwei aufeinanderfolgenden Jahren Teil des SOEP sind. Dies reduziert zunächst das Arbeitskräftepotenzial, die Effekte werden aber entsprechend reskaliert.

Ökonomische Effekte der Aktivierung des Erwerbstätigenpotenzials

Im Basisszenario („hochgradige Aktivierung“) gehen wir von 40 Arbeitsstunden der neu aktivierten unter 65-Jährigen und von 20 Arbeitsstunden der neu aktivierten 65- bis 74-Jährigen aus. Um das volle Arbeitskräftepotenzial auszuschöpfen, müssten alle neu aktivierten Personen in Vollzeitbeschäftigung gebracht werden. Allerdings dürfte es in der Umsetzungspraxis zumindest kurzfristig schwierig sein, die aktuell Nichterwerbstätigen umgehend mit einem Umfang von 40 bzw. 20 Stunden zu beschäftigen, da Hemmnisse sowohl auf der Angebotsseite (geringe Arbeitsmarktbinding, sonstige Verpflichtungen, etc.) als auch auf der Nachfrageseite (Schaffung offener Stellen, Einstellungsprozess, Konjunktur) bestehen können.

Um unsere Berechnungen vor diesem Hintergrund noch besser an die Lebenswirklichkeit anzubinden, quantifizieren wir zur Illustration zwei zusätzliche Szenarien, die zwar die gleiche Zahl von Personen (bis 65 und über 65 Jahre) aktivieren, diesen jedoch geringere Arbeitsstunden zuordnen als im Basisszenario. Im ersten Alternativszenario („moderate Aktivierung“) orientieren wir uns an den durchschnittlich geleisteten Stunden der erwerbstätigen Bevölkerung in den jeweiligen Altersgruppen. Für die Gruppe der bis 65-Jährigen bedeutet dies eine Aktivierung mit 35 Wochenstunden, für die 65- bis 74-Jährigen mit 15 Wochenstunden.

Schließlich simulieren wir die Auswirkungen einer „geringen Aktivierung“ in einem noch bescheidener gefassten Stundenumfang: Hier nehmen wir eine Arbeitszeit von 28 Stunden für unter 65-Jährige und von 11 Stunden für 65- bis 74-Jährige an. Diese Wochenstunden ergeben sich aus dem Durchschnitt der Arbeitsstunden in den jeweiligen Altersgruppen von all jenen, die zwar arbeiten, jedoch maximal 40 Stunden in der Woche. Durch den Einsatz dieser beiden Alternativszenarien vermeiden wir, dass die aktuell Nichterwerbstätigen, die möglicherweise geringere Arbeitsmarktbindingen haben, mit sehr ambitionierten Arbeitnehmern, die mehr als die übliche Vollzeit arbeiten, verglichen werden.

Basisszenario: hochgradige Aktivierung

Für das Basisszenario der „hochgradigen Aktivierung“ zeigt Tabelle 1 oben, dass die Aktivierung aktuell Nichterwerbstätiger unter 65 Jahren staatliche Mehreinnahmen und – durch Einsparung von Transfers – Minderausgaben von jährlich rund 130 Mrd. € erzeugen würde. Das entspricht knapp 7 % der gesamten Staatseinnahmen in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Jahr 2023 (1.926 Mrd. €). Tabelle 1 unten doku-

Tabelle 1

Basisszenario: hochgradige Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials

Szenario 40/20	Aktivierung Nichter- werbstätiger (40 Stunden)	Aktivierung Rentner (20 Stunden)	Gesamt
Einkommensteuern (Mrd. €)	31,3	4,0	35,3
Krankenversicherungsbeiträge (Mrd. €)	19,9	1,8	21,7
Arbeitslosenversicherungsbeiträge (Mrd. €)	4,4	0,4	4,8
Rentenversicherungsbeiträge (Mrd. €)	33,2	4,1	37,3
Pflegeversicherungsbeiträge (Mrd. €)	4,3	0,6	4,8
Unfallversicherungsbeiträge (Mrd. €)	2,4	0,3	2,6
Transfers (Mrd. €)	25,4	0,4	25,8
Mehrwertsteuer (Mrd. €)	9,5	1,4	10,9
Fiskalischer Effekt (Mrd. €)	130,3	12,9	143,2
Erwerbstätige (Mio.)	4,7	0,9	5,5
Lohnsumme (Mrd. €)	181,0	22,1	203,1
Erhöhung BIP in %	11,0	1,3	12,3
Erhöhung BIP in Mrd. €	461,6	56,3	517,9

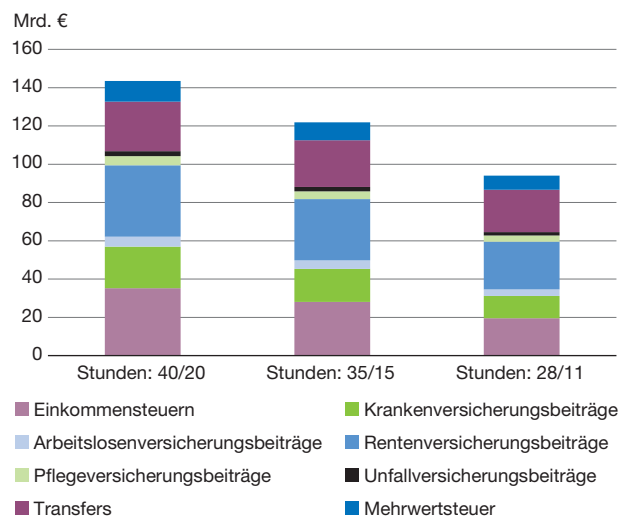
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

mentiert, dass sich die „hochgradige Aktivierung“ in einen Anstieg des BIP um 11 % übersetzt. Gemeinsam mit der Aktivierung der Nichterwerbstätigen jenseits der Regelaltersgrenze wächst dieser Effekt auf 12,3 % an.

Abbildung 2 zeigt eine Aufteilung der staatlichen Mehreinnahmen. Besonders bedeutsam sind die zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträge, insbesondere Beiträge an die Kranken- und Rentenversicherung. Da Nichterwerbstätige ebenfalls krankenversichert sind, stehen den zusätzlichen Einnahmen keine erhöhten Ansprüche entgegen; der Beitragssatz zur Krankenversicherung könnte demnach wohl gesenkt werden. Anders verhält es sich bei der Rentenversicherung, gegenüber der Arbeitnehmer durch Beitragszahlungen Ansprüche erwerben.

Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung würde die finanzielle Lage der Rentenversicherung allerdings kurzfristig deutlich entspannen, sodass die Beiträge kurzfristig gesenkt werden und die nach geltendem Recht absehbaren erheblichen Beitragssatzerhöhungen später als derzeit angelegt stattfinden könnten. Die demografische Alterung wird dessen ungeachtet zwar perspektivisch zu

Abbildung 2
Fiskalische Effekte der drei Szenarien zur
Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

einer deutlichen Verschlechterung des Verhältnisses der Beitragszahler zu den Rentenbeziehern führen. Die gewonnene Zeit könnte für – aufgrund der zeitweiligen Entlastung weniger schmerzhaft – Reformen des Rentensystems genutzt werden.

Die Nichtberücksichtigung erworbener Ansprüche an das Rentenversicherungssystem führt einerseits tendenziell zu einer Überschätzung des fiskalischen Effekts der Aktivierung von Nichterwerbstätigen. Andererseits sind in der Berechnung nur die sich unmittelbar durch die zusätzliche Beschäftigung ergebenden Mehreinnahmen des Staates berücksichtigt. Unter den nicht berücksichtigten Effekten dürften zusätzliche Einnahmen bei den Unternehmensteuern durch die Zunahme der wirtschaftlichen Aktivität am stärksten ins Gewicht fallen. Zudem sind weitere Konsumsteuern neben der Mehrwertsteuer nicht berücksichtigt.

Alternativszenarien: moderate und geringe Aktivierung

Die Effekte einer lediglich „moderaten Aktivierung“ (35 und 15 Arbeitsstunden für Personen bis 65 bzw. über 65 Jahre) auf den Staatshaushalt und das BIP stellt Tabelle 2 dar. Dabei zeigt sich, dass selbst dann, wenn die aktivierten Arbeitskräfte in einem bescheideneren Umfang arbeiten als im Basisszenario, die fiskalischen Auswirkungen eindrucksvoll ausfallen: Allein die Aktivierung der Nichterwerbstätigen unter 65 Jahren führt bei lediglich 35 Arbeitsstunden zu jährlichen Mehreinnahmen bzw. Minder-

Tabelle 2
Szenario: moderate Aktivierung des
Arbeitskräftepotenzials

Szenario 35/15	Aktivierung Nichter- erwerbstätiger (35 Stunden)	Aktivierung Rentner (15 Stunden)	Gesamt
Einkommensteuern (Mrd. €)	25,5	2,6	28,1
Krankenversicherungsbeiträge (Mrd. €)	16,4	0,8	17,2
Arbeitslosenversicherungsbeiträge (Mrd. €)	3,8	0,4	4,2
Rentenversicherungsbeiträge (Mrd. €)	29,1	2,9	32,0
Pflegeversicherungsbeiträge (Mrd. €)	3,7	0,4	4,1
Unfallversicherungsbeiträge (Mrd. €)	2,0	0,2	2,3
Transfers (Mrd. €)	24,2	0,3	24,5
Mehrwertsteuer (Mrd. €)	8,3	1,1	9,4
Fiskalischer Effekt (Mrd. €)	113,0	8,7	121,7
Erwerbstätige (Mio.)	4,7	0,9	5,5
Lohnsumme (Mrd. €)	157,5	16,1	173,6
Erhöhung BIP in %	9,6	1,0	10,6
Erhöhung BIP in Mrd. €	401,8	41,0	442,8

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

ausgaben des Staates von 113 Mrd. €. Hinzu kommen fast 9 Mrd. € aus der ebenfalls etwas weniger umfangreich angenommenen Aktivierung der 65- bis 74-Jährigen.

Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs und der Nichtlinearitäten von Transfers und Bemessungsgrenzen von Sozialbeiträgen sind die ermittelten fiskalischen Effekte nicht ganz proportional zu den geleisteten Stunden. Einerseits sinken etwa die Einnahmen aus der Einkommensteuer bei geringeren Arbeitsstunden etwas stärker als die Sozialbeiträge, andererseits sind die Minderausgaben für Transfers kaum kleiner als im Basisszenario, da die gleiche Anzahl von Personen aktiviert wird. Das moderate Szenario ist durch die mittlere Säule in Abbildung 2 repräsentiert. Der anhand der gestiegenen Bruttolöhne und -gehälter geschätzte Anstieg des BIP beläuft sich auf 10,6 %.

Tabelle 3 dokumentiert die Simulationsergebnisse zum Szenario „geringe Aktivierung“ (28 und 11 Arbeitsstunden für Personen bis 65 bzw. über 65 Jahre). Der gesamte fiskalische Effekt ist weiterhin erheblich; er beträgt hier noch fast 94 Mrd. €. Seine Bestandteile werden in der rechten Säule in Abbildung 2 dargestellt und ins Verhältnis zu

Tabelle 3

Szenario: geringe Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials

Szenario 28/11	Aktivierung Nichter- werbstätiger (28 Stunden)	Aktivierung Rentner (11 Stunden)	Gesamt
Einkommensteuern (Mrd. €)	18,0	1,6	19,6
Krankenversicherungsbeiträge (Mrd. €)	11,3	0,3	11,6
Arbeitslosenversicherungsbeiträge (Mrd. €)	3,0	0,3	3,3
Rentenversicherungsbeiträge (Mrd. €)	23,0	1,9	24,9
Pflegeversicherungsbeiträge (Mrd. €)	2,9	0,3	3,2
Unfallversicherungsbeiträge (Mrd. €)	1,6	0,1	1,8
Transfers (Mrd. €)	21,9	0,2	22,1
Mehrwertsteuer (Mrd. €)	6,6	0,8	7,4
Fiskalischer Effekt (Mrd. €)	88,3	5,5	93,9
Erwerbstätige (Mio.)	4,7	0,9	5,5
Lohnsumme (Mrd. €)	124,7	11,3	136,0
Erhöhung BIP in %	7,6	0,7	8,3
Erhöhung BIP in Mrd. €	318,1	28,8	346,9

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

den anderen Szenarien gesetzt. Selbst in diesem konservativen Szenario zeigt sich eine mögliche dauerhafte Steigerung des BIP um 8,3 %. Eine Übersicht über die fiskalischen Effekte bzw. die BIP-Effekte der drei Szenarien bietet Tabelle 4.

Fazit

Der Beitrag zeigt die Ergebnisse der quantitativen Szenarienanalyse der möglichen Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials mit unterschiedlichem Arbeitsumfang: Dabei wurden jeweils Nichterwerbstätige unter 65 Jahren aktiviert und zusätzlich die Erwerbsbeteiligungsquote von Menschen über dem Regelrenteneintrittsalter ausgeweitet. Beide Personengruppen erweisen sich in einem ersten Analyseschritt als quantitativ bedeutsam, sodass es lohnend erscheint, die Konsequenzen ihrer möglichen Aktivierung zu analysieren. Zu diesem Zweck wurde das RWI-Mikrosimulationsmodell EMSIM eingesetzt.

Um die Szenarien an die Lebenswirklichkeit anzubinden, wurde dabei berücksichtigt, dass viele Nichterwerbstätige dem Arbeitsmarkt erst gar nicht zur Verfügung stehen,

Tabelle 4

Vergleich der Effekte der drei Szenarien zur Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials

Szenario	Stunden: 40/20	Stunden: 35/15	Stunden: 28/11
Fiskalische Effekte (Mrd. €)			
Aktivierung Nichterwerbstätiger	130,3	113,0	88,3
Aktivierung Rentner	12,9	8,7	5,5
Gesamt	143,2	121,7	93,9
Erhöhung des BIP (%)			
Aktivierung Nichterwerbstätiger	11,0	9,6	7,6
Aktivierung Rentner	1,3	1,0	0,7
Gesamt	12,3	10,6	8,3

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

weil sie sich in Ausbildung befinden oder gesundheitlich eingeschränkt sind. Zudem besteht auch unter Menschen, die grundsätzlich arbeiten wollen und können, in einer Marktwirtschaft stets eine gewisse Arbeitslosigkeit. Auch bei der Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials jenseits des Regelrenteneintrittsalters wurde ein konservativer Ansatz gewählt: Gradmesser für die erhöhte Erwerbsquote in der Altersgruppe der 65- bis 74-Jährigen war der in Schweden zu beobachtende Wert.

Die drei simulierten Szenarien unterscheiden sich in der Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden der für den Arbeitsmarkt aktivierten Personen. Im Basisszenario „hochgradige Aktivierung“ werden die beiden Gruppen mit 40 bzw. 20 Stunden aktiviert, in den Alternativszenarien „moderate Aktivierung“ bzw. „geringe Aktivierung“ werden die Auswirkungen einer Aktivierung auf 35 bzw. 15 Stunden sowie 28 bzw. 11 Stunden betrachtet. Die Berechnungen zeigen, dass die in den Gedankenexperimenten durchgespielten Aktivierungserfolge erhebliche Auswirkungen haben würden:

- Im Basisszenario der „hochgradigen Aktivierung“ erhöht sich der jährliche gesamtstaatliche Finanzierungssaldo um 143 Mrd. € und das BIP steigt um gut 12 %. Bei einem anhaltend gesteigerten Arbeitsangebot wären diese Effekte von Dauer, sodass durch Aktivierungserfolge auf dem Arbeitsmarkt sowohl bei der Wirtschaftsleistung als auch bei den öffentlichen Haushalten eine langfristige Verbesserung bewirkt werden könnte.
- Selbst wenn das ambitionierte Ziel, ungenutztes Arbeitskräftepotenzial umgehend in Vollzeit zu beschäftigen, verfehlt wird und neu aktivierte Arbeitskräfte

nur in geringerem Umfang arbeiten, sind die Auswirkungen beachtlich. In den Alternativszenarien ergeben sich mögliche Steigerungen des BIP um 10,6 % (bei „moderater Aktivierung“) bzw. 8,3 % (bei „geringer Aktivierung“).

Die Ergebnisse unserer Studie legen nahe, dass eine intensive Befassung mit der Frage der Aktivierung von bislang ungenutzten Arbeitskräftepotenzialen sehr lohnend sein könnte und somit politisch geboten ist: Selbst eine teilweise Steigerung des Arbeitsangebots würde spürbare fiskalische Spielräume und die Aussicht auf ein gestärktes Wirtschaftswachstum eröffnen. Der Schlüssel zum Verständnis der ausgewiesenen erheblichen Effekte liegt in ihrer Natur einer doppelten Dividende: Höheren Einnahmen durch die Steuern und Abgaben der neu aktivierten Arbeitskräfte stehen geringere Ausgaben für Transfers gegenüber. Entsprechende Anstrengungen wären demnach keineswegs eine irrelevante Fingerübung. Zudem sind sie sozialpolitisch geboten, denn nach wie vor wird in einer Sozialen Marktwirtschaft individuelle

Teilhabe am besten durch die aktive Mitwirkung am Wirtschaftsgeschehen gewährleistet.

Literatur

- Bechara, P., Kasten, T. & Schaffner, S. (2015). Dokumentation des RWI-Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells (EMSIM). *RWI Materialien*, 86. RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Coschignano, E., Isaak, N. & Jessen, R. (2025). Wachstumsbooster Arbeitsmarkt: Welchen Effekt hätte die Aktivierung des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials in Deutschland? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 74(1), 77–101.
- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation. (2025). *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2025*.
- Goebel, J., Grabka, M. M., Liebig, S., Kroh, M., Richter, D., Schröder, C. & Schupp, J. (2019). The German socio-economic panel (SOEP). *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 239(2), 345–360.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2022). Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress. *Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2022*.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2025). Expansive Finanzpolitik kaschiert Wachstumsschwäche. *Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2025*.

Title: Unlocking labour potential for growth and relieved public finances

Abstract: A key strategy to address Germany's low growth potential and stretched fiscal position lies in tapping into the country's dormant labour potential. This study illustrates the substantial macroeconomic and fiscal impacts of activating unused labour potential using SOEP data and the RWI's EMSIM microsimulation model. Three scenarios are simulated with differing average weekly working hours for activated individuals. Each assumes the activation of 4.7 million non-employed individuals under 65. Additionally, labour force participation among people aged 65 to 74 is raised to levels observed in Sweden. Even modest activation leads to notable gains: GDP could rise by 8.3 to 12.3%, and annual net fiscal benefits range from 94 to 143 billion €. The findings suggest that mobilising dormant labour reserves could be a powerful strategy to strengthen economic resilience and public finances with relatively low policy costs.