

ifo

09 | 2025

Studie

Volkswirtschaftliche Wirkungen der Steuerfreiheit von Überstundenzuschlägen

Volker Meier, Leander Andres

ifo Institut

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

Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie die Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Kontakt:

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

Leander Andres
089 9224-1368
andres@ifo.de

Volkswirtschaftliche Wirkungen der Steuerfreiheit von Überstundenzuschlägen

September 2025

Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

Autoren:

Prof. Volker Meier

Leander Andres

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------------|
| Abbildungsverzeichnis | II |
| Tabellenverzeichnis | III |
| Zusammenfassung | 1 |
| 1 Einleitung | 3 |
| 2 Überstunden und ihre Vergütung in Deutschland | 5 |
| 3 Stand der Literatur | 13 |
| 3.1 Grundlagen..... | 13 |
| 3.2 Erfahrungen mit ähnlichen Reformen..... | 16 |
| 3.3 Schätzungen der Arbeitsangebotselastizität | 17 |
| 4 Wirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und Budget | 19 |
| 4.1 Vorbemerkungen | 19 |
| 4.2 Beschäftigungs- und Wachstumseffekte | 21 |
| 4.2.1 Beschäftigungseffekte..... | 21 |
| 4.2.2 Wachstumseffekte..... | 22 |
| 4.3 Fiskalische Effekte..... | 23 |
| 4.3.1 Zusätzliche Einnahmen..... | 24 |
| 4.3.2 Mitnahmeeffekte und fiskalischer Saldo..... | 25 |
| 5 Diskussion und Schluss | 28 |
| Literaturverzeichnis | 30 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-------------|-------------------------------------|----|
| Abbildung 1 | Überstundenvolumen | 5 |
| Abbildung 2 | Überstunden nach Gegenleistung..... | 6 |
| Abbildung 3 | Beschäftigungsgewinne..... | 21 |
| Abbildung 4 | Fiskalische Effekte | 24 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-----------|---|---|
| Tabelle 1 | Mindestzuschläge auf Überstunden aus Tarifverträgen | 8 |
|-----------|---|---|

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie quantifiziert auf Basis der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur die voraussichtlichen Wirkungen der steuerlichen Befreiung von Überstundenzuschlägen, wie sie in der Koalitionsvereinbarung 2025 der Regierungskoalition vorgesehen ist. Die Reform beabsichtigt eine Ausweitung der Beschäftigung durch eine Stärkung der Arbeitsanreize.

Der Literaturüberblick verdeutlicht zunächst, dass Überstunden in Deutschland überwiegend entweder gar nicht vergütet werden oder aber über Arbeitszeitkonten ausgeglichen werden. Obwohl Überstundenzuschläge bereits in etlichen Tarifverträgen vorgesehen sind, erhält in der Regel der Ausgleich durch das Arbeitszeitkonto den Vorrang, so dass bisher nur ein Bruchteil der Überstunden sich in einer Erhöhung der Vergütung niederschlägt. Die Erfahrungen mit vergleichbaren Reformen weisen keine klare Richtung auf. So hatte die Einführung der Befreiung der gesamten Überstundenvergütung von allen Abgaben in Frankreich von 2007-2011 keinen wesentlichen Einfluss auf die tatsächliche Beschäftigung, führte aber zu erheblichen fiskalischen Defiziten aufgrund der Manipulation der Normalarbeitszeit. Allerdings führte die Rücknahme der Reform zu einer Absenkung der Arbeitszeit. Auch die Minijobreform in Deutschland ist zu einer Ausdehnung der Arbeitszeit genutzt worden. Der allgemeine Befund der Literatur rechnet mit geringen positiven Wirkungen der Erhöhung des Nettolohns auf die geleisteten Arbeitsstunden.

Die konkreten Abschätzungen erwarten Beschäftigungsgewinne von etwa 3.000-12.000 Vollzeitäquivalenten bei Einführung der Steuerfreiheit auf Überstundenzuschläge. Die Szenarien unterscheiden sich dabei im Ausmaß der Nutzung der Überstundenzuschläge durch Arbeitgeber und Beschäftigte. Der mit der Ausweitung der Beschäftigung verbundene Produktionsanstieg bleibt in allen Varianten unter 0,1% des BIP. Die durch die Privilegierung der Überstundenzuschläge sich ergebenden Steuerausfälle werden nur weitgehend kompensiert durch zusätzliche Lohnsteuern, Sozialbeiträge und

Gütersteuern, so dass ein fiskalisches Defizit zwischen 11 Mio. und 45 Mio. EUR verbleibt.

Die betrachtete Maßnahme hat somit im Vergleich zu anderen derzeit diskutierten Maßnahmen der Renten- und Arbeitsmarktpolitik – wie etwa der Abschaffung der Rente für besonders langjährig Versicherte, der Erhöhung des Renteneintrittsalters oder der Kürzung des Bürgergelds - nur moderate Wirkungen und kann insofern keinen wesentlichen Beitrag zur Linderung des Fachkräftemangels leisten. Vielmehr besteht das Risiko, dass durch Einbeziehung der Teilzeitbeschäftigung und gezielte Manipulation der Regelarbeitszeit die Steuerausfälle wesentlich größer werden als hier prognostiziert. Bei derartigen Ausweitungen der Steuerbefreiung existieren angesichts dieser gezielten Manipulationen auch Abwärtsrisiken im Arbeitsangebot und in der Beschäftigung.

1 Einleitung

Im Koalitionsvertrag 2025 haben Union und SPD vereinbart, die Zuschläge auf die Überstundenvergütung in der Einkommensteuer der Arbeitnehmer freizustellen. Nicht betroffen ist die reguläre Vergütung der Überstunden. Ebenso erfolgt keine Befreiung von der Sozialabgabepflicht für diese Vergütungsbestandteile. Ferner sollen nur Vollzeitbeschäftigte das geplante steuerliche Privileg erhalten. Die Überstunden werden demnach ähnlich wie Nachtarbeits- und Feiertagszuschläge behandelt, so dass bereits ein Referenzszenario vorliegt. Der Gesetzgeber erhofft sich eine Ausweitung der geleisteten Arbeitsstunden auf Basis der neuen Regelung. Diese könnte positive Wachstumseffekte generieren und die Steuerausfälle, die sich bei unverändertem Verhalten der Beschäftigten ergeben, zumindest teilweise kompensieren. Gleichzeitig werden gewisse Vorkehrungen gegen eine unerwünschte Ausnutzung getroffen. So wird entsprechend des Gesetzentwurfs aus dem Bundesministerium der Finanzen (2024) der maximale steuerfreie Zuschlag auf 25% der normalen Stundenvergütung beschränkt. Ferner wird eine Absenkung des Grundlohns ausgeschlossen.

Die vorliegende Studie schätzt die zu erwartenden Wirkungen dieser Maßnahmen im Hinblick auf Beschäftigung, Wachstum und fiskalische Effekte. Die Abschätzungen erfolgen auf Basis der Erkenntnisse zu Wirkungen früherer vergleichbarer Reformen im In- und Ausland. Die Darstellung der Beschäftigungsgewinne erfolgt in Vollzeitäquivalenten. Kapitel 2 beschreibt zunächst den Istzustand der Zahl der Überstunden in Deutschland und der aktuellen Vergütungsregeln. Im Anschluss erfolgt in Kapitel 3 eine Aufarbeitung der Literatur zu ähnlichen Reformen in Aus- und Inland sowie den Befunden zur Reaktion des Arbeitsangebots in Stunden auf Nettolohnänderungen.

Die Abschätzungen zu den quantitativen Auswirkungen der Reformen werden in Kapitel 4 präsentiert. Es zeigt sich, dass es zu moderaten Beschäftigungsgewinnen kommt, wobei das genaue Ausmaß davon abhängt, wie intensiv Arbeitgeber und Beschäftigte von den Überstundenzuschlägen Gebrauch machen. Hinsichtlich der fiskalischen Effekte

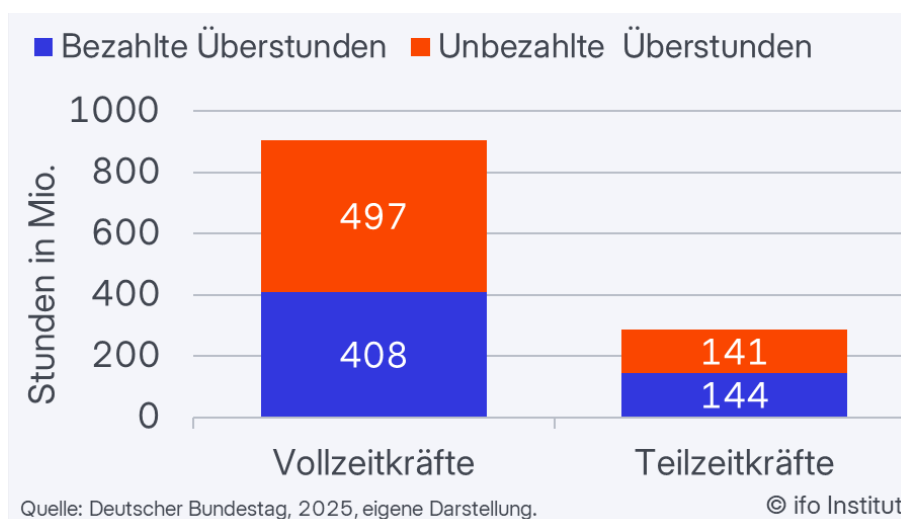
kommt es trotz zusätzlicher Lohnsteuern, Sozialversicherungsbeiträge und Gütersteuern zu einem geringen fiskalischen Defizit durch die Steuerausfälle bei unverändertem Arbeitsangebotsverhalten, so genannte Mitnahmeeffekte.

Kapitel 5 fasst die gesammelten Erkenntnisse zusammen und verweist auf weitere relevante Aspekte hinsichtlich der Einführung einer entsprechenden Reform in Deutschland.

2 Überstunden und ihre Vergütung in Deutschland

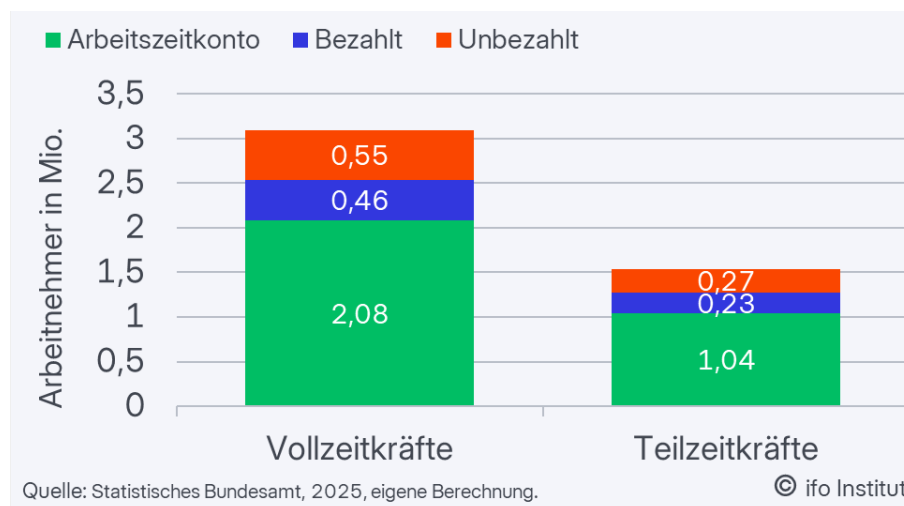
Das Überstundenvolumen (exkl. Überstunden auf Arbeitszeitkonten) in Deutschland lag im Jahr 2024 bei knapp 1,2 Milliarden Stunden (IAB-Arbeitszeitrechnung, Stand Mai 2025). Der Anteil unbezahlter Überstunden war dabei etwas höher (638 Millionen Stunden) als der Anteil bezahlter Überstunden (552 Millionen Stunden). Der gesamtwirtschaftliche Bestand an transitorischen Überstunden, die unterjährig über ein Arbeitszeitkonto auf- und abgebaut werden können, betrug zum Ende des Jahres 473 Millionen Stunden (Hartl et al. 2025). Ein positiver Saldo zum Jahresende bedeutet hierbei, dass nicht alle erbrachten Überstunden durch Freizeit ausgeglichen wurden. Insgesamt lag das Überstundenvolumen demnach bei ca. 1,7 Milliarden Stunden (eigene Berechnung basierend auf IAB-Arbeitszeitrechnung; Hartl et al. 2025). Dieser Wert kann als Untergrenze der tatsächlich erbrachten Überstunden angesehen werden, da er nicht die unterjährig, durch Freizeit ausgeglichenen Überstunden beinhaltet, sondern lediglich den Saldo zum Jahresende.

Abbildung 1 Überstundenvolumen



Vollzeitarbeitskräfte haben im Jahr 2024, wie in Abbildung 1 veranschaulicht, ca. 900 Millionen oder drei Viertel der bezahlten und unbezahlten Überstunden geleistet, während Teilzeitarbeitskräfte knapp 300 Millionen oder ein Viertel des Gesamtumfangs dieser Überstunden geleistet haben (Deutscher Bundestag, 2025). Vor dem Hintergrund, dass die Teilzeitquote bei inzwischen ungefähr 40% liegt (IAB-Arbeitszeitrechnung), sind die geleisteten (bezahlten und unbezahlten) Überstunden pro Arbeitnehmer für Vollzeitkräfte im Mittel doppelt so hoch wie für Teilzeitkräfte (eigene Berechnung basierend auf Deutscher Bundestag 2025; IAB-Arbeitszeitrechnung). Während Vollzeitkräfte mehr unbezahlte als bezahlte Überstunden erbracht haben (497 Mio. vs. 408 Mio.), ist das Verhältnis der beiden Überstundenarten für Teilzeitkräfte beinahe ausgeglichen (141 Mio. vs. 144 Mio.) (Deutscher Bundestag, 2025).

Abbildung 2 Überstunden nach Gegenleistung



Etwas weniger als 4,4 der 39,1 Millionen Arbeitnehmer in Deutschland haben im Jahr 2024 Überstunden geleistet (Statistisches Bundesamt, 2025a), also ungefähr 11%. Abbildung 2 illustriert die Verteilung der Arbeitnehmer mit Überstunden nach Art der Gegenleistung (Arbeitszeitkonto/Bezahlung/keine Bezahlung). 3,1 Millionen Beschäftigte, also ca. 71% der Arbeitnehmer mit Überstunden, haben ihre Mehrarbeit durch ein Arbeitszeitkonto mit Freizeit ausgeglichen (ebd.). Ungefähr 688 Tsd. Arbeit-

nehmer (ca. 16%) wurden für ihre Überstunden bezahlt, wohingegen ca. 817.000 Beschäftigte (ca. 19%) keine Gegenleistung für ihre Überstunden erhalten haben. Unter der Annahme, dass (1) transitorische Überstunden zwischen Voll- und Teilzeitkräften genauso verteilt sind wie bezahlte und unbezahlte Überstunden (Verhältnis von 3:1), ergibt sich: Ungefähr 3 Mio. Vollzeitbeschäftigte leisteten 2024 Überstunden (eigene Berechnung basierend auf Statistisches Bundesamt, 2025; IAB-Arbeitszeitrechnung). Davon wurden etwa 458.000 Vollzeitbeschäftigte für diese Überstunden monetär vergütet, 545.000 Vollzeitbeschäftigte haben unbezahlte Überstunden geleistet und etwas mehr als 2 Mio. Vollzeitbeschäftigte haben ihre Überstunden über ein Arbeitszeitkonto ausgeglichen (eigene Berechnung basierend auf Statistisches Bundesamt, 2025a; IAB-Arbeitszeitrechnung). Die Anzahl der Teilzeitkräfte mit Überstunden beträgt ca. 1,5 Mio. Arbeitnehmer, von denen jeweils 230.000 eine Bezahlung erhalten haben, 272.000 keine Bezahlung bekommen haben, und etwas mehr als 1 Mio. Freizeit über ein Arbeitszeitkonto genommen haben (eigene Berechnung basierend auf Statistisches Bundesamt, 2025a; IAB-Arbeitszeitrechnung).

Die durchschnittliche Anzahl an Überstunden pro Vollzeitarbeitnehmer (alle Vollzeitarbeitnehmer in Deutschland) betrug demnach ungefähr 44 Stunden im Jahr 2024 (bzw. ca. 4 pro Monat und ca. 1 pro Woche) (eigene Berechnung basierend auf IAB-Arbeitszeitrechnung; Deutscher Bundestag, 2025). Berücksichtigt man nur diejenigen Vollzeitarbeitnehmer, die tatsächlich Überstunden geleistet haben (ca. 3 Mio. siehe oben), so betrug die durchschnittliche Anzahl an Überstunden je Arbeitnehmer ca. 370 Stunden pro Jahr (bzw. ca. 31 Stunden pro Monat und ca. 7 Std. pro Woche) (eigene Berechnung basierend auf IAB-Arbeitszeitrechnung; Deutscher Bundestag, 2025).

Tabelle 1 Mindestzuschläge auf Überstunden aus Tarifverträgen

| Ausgewählte Wirtschaftsbereiche | Durchschnittliche Höhe der Mindestzuschläge: |
|--|---|
| Abfall- und Entsorgungswirtschaft | 25,00 |
| Architektur- und Ingenieurbüros | 25,00 |
| Arztpraxen | 25,00 |
| Bank- und Versicherungsgewerbe | 25,00 |
| Bekleidungsindustrie und Schneiderhandwerk | 25,00 |
| Bergbau | 25,00 |
| Druck - und Fotoindustrie | 29,11 |
| Einzelhandel | 26,00 |
| Eisen- und Stahlindustrie | 25,00 |
| Energieversorgung | 23,21 |
| Friseurhandwerk | 30,00 |
| Glasindustrie | 25,00 |
| Groß- und Außenhandel | 25,00 |
| Holz- und Kunststoffverarbeitende Industrie | 25,00 |
| Hotel- und Gaststättengewerbe | 28,10 |
| Kunststoffindustrie und chemische Industrie | 25,00 |
| Landwirtschaft | 25,00 |
| Lebensmittelindustrie | 25,26 |
| Leder- und Schuhindustrie | 25,00 |
| Metall- und Elektroindustrie | 25,00 |
| Papier- und Pappeverarbeitende Industrie | 25,00 |
| Postgewerbe | 25,00 |
| Steine- und Erdenindustrie | 25,00 |
| Telekommunikation | 25,00 |
| Textilindustrie | 25,00 |
| Verkehrsdienstleistungen | 24,97 |
| Wach- und Sicherheitsgewerbe (Sicherheitsdienstleistungen) | 25,00 |
| Zeitungsverlage | 35,08 |
| Mittelwert | 25,78 |

Quelle: Tarifregister des Bundes (Auswertung nach Anfrage); Stand: August 2025; eigene Darstellung.

© ifo Institut

Die tariflich festgelegten Überstundenzuschläge sind in den einzelnen Wirtschaftszweigen sehr ähnlich, wie in Tabelle 1 ersichtlich ist. Sie liegen im Durchschnitt bei 25% mit sehr geringen Abweichungen (Tarifregister des Bundes; Stand: August 2025). Unterschiedliche Verhaltenseffekte durch die Reform je nach Wirtschaftssektor sind demzufolge auf Grundlage der Höhe der Überstundenzuschläge nicht zu erwarten. Vielmehr

sollten die Überstundenzahlen aufgrund eines unterschiedlichen Bedarfs der Arbeitgeberseite nach Überstunden je nach Sektor variieren. Ab und zu liegt eine Steigerung bei den Überstundenzuschlägen vor. Dann sind die Zuschläge auf die ersten beiden Überstunden weniger hoch als die darauffolgenden Überstunden. Allerdings sieht der Gesetzgeber vor, die Steuerfreiheit auf Überstundenzuschläge auf Zuschläge in Höhe von maximal 25% zu begrenzen. Deshalb scheint es geeignet, zur Berechnung von fiskalischen Effekten einen Überstundenzuschlag von 25% heranzuziehen. Ferner ist es üblich, dass individuelle Jahressonderzahlungen an Arbeitnehmer erfolgen, die viele Überstunden geleistet haben. Derartige Sonderzahlungen können als nachträgliche Vergütung von Überstunden interpretiert werden. Eine zulässige Regelung in Individualverträgen ist außerdem, dass Überstunden bis zu 10% der täglichen/wöchentlichen Arbeitszeit mit dem Gehalt abgegolten sind (DGB Rechtsschutz GmbH).

Fazit. Das bezahlte und unbezahlte Überstundenvolumen lag im Jahr 2024 bei ungefähr 1,2 Milliarden Stunden und verteilt sich anteilig zu drei Vierteln auf Vollzeitkräfte und zu einem Viertel auf Teilzeitkräfte. Das gesamtwirtschaftliche Überstundenvolumen auf Arbeitszeitkonten betrug knapp 500 Mio. Stunden. Dieser Wert ist allerdings als Untergrenze zu verstehen, da er den Saldo zum Jahresende wiedergibt und somit bereits unterjährig durch Freizeit ausgeglichene Überstunden nicht berücksichtigt. Ein Großteil der Beschäftigten hat die Überstunden durch Freizeit ausgeglichen. Nur knapp ein Sechstel der Arbeitnehmer wurde für ihre Überstunden bezahlt. Der im Mittel vereinbarte Überstundenzuschlag liegt bei 25%.

Eine überlange Arbeitszeit hatten im Jahr 2024 ca. 4% der Vollzeitarbeitnehmer (Statistisches Bundesamt, 2025b). Darunter versteht man eine regelmäßige Arbeitszeit von mehr als 48 Stunden pro Woche. Je größer der Anteil der Arbeitnehmer einer Branche ist, deren Arbeitszeit überlang ist, desto geringer ist der Spielraum für eine Ausdehnung der Arbeitszeit in Form von Überstunden. Demzufolge sind für die oben genannten 4% der Vollzeitbeschäftigten mit überlanger Arbeitszeit sehr geringfügige bis keine positiven

Arbeitsangebotseffekte als Reaktion auf die Steuerfreiheit der Überstundenzuschläge zu erwarten.

Home-Office. Gemäß der Befragungsergebnisse des „DGB Index Gute Arbeit“ (2023) war der Anteil der Beschäftigten, die im Durchschnitt mehr als eine Überstunde pro Woche arbeiten, unter denjenigen Arbeitnehmern, die einen Teil der Arbeitszeit im Home-Office erbringen können, deutlich höher als unter denjenigen, die es nicht können (52% vs. 31%). Dabei korreliert die höhere Home-Office-Nutzung seit der Covid-Pandemie mit einer Verschiebung der Überstundenkomposition von bezahlten und unbezahlten Überstunden hin zu transitorischen Überstunden (IAB-Arbeitszeitrechnung; Hartl et al. 2025). Aufgrund der oft fehlenden Möglichkeit der Arbeitszeitkontrolle im Home-Office bleiben die dort erbrachten Überstunden überdurchschnittlich häufig unbezahlt.

Zeitliche Entwicklung. Seit der Wiedervereinigung hat sich das geleistete Volumen der bezahlten und unbezahlten Überstunden etwas mehr als halbiert, von ca. 2,5 Milliarden Überstunden im Jahr 1991 auf 1,2 Milliarden Überstunden im Jahr 2024 (IAB-Arbeitszeitrechnung). Dieser Rückgang ist zu knapp vier Fünftel auf das bezahlte Überstundenvolumen (von ca. 1,6 Milliarden auf ca. 550 Millionen Stunden pro Jahr), und zu knapp einem Fünftel auf das unbezahlte Überstundenvolumen (von ca. 900 auf ca. 600 Millionen Std. pro Jahr) zurückzuführen. Während zwischen 1991-2011 ein Rückgang des Gesamtüberstundenvolumens von ca. 20% und ein Trend von bezahlten zu unbezahlten Überstunden vorlag, fiel der Rückgang zwischen 2011 und 2024 noch höher aus (40%), da sowohl das unbezahlte und bezahlte Überstundenvolumen abnahm. Seit dem Jahr 2002 liegt das unbezahlte Überstundenvolumen über dem bezahlten Überstundenvolumen (ebd.).

Der Halbierung der bezahlten und unbezahlten Überstunden seit der Wiedervereinigung steht eine ungefähre Verdopplung der transitorischen Überstunden gegenüber (Wanger et al. 2022). Die Daten der IAB-Stellenerhebung zeigen, dass im Zeitraum 2013-2023 der gesamtwirtschaftliche Bestand an Stunden auf Kurzzeitkonten konstant positiv und

über 300 Mio. Std. gelegen hat (Hartl et al. 2025). Da im gleichen Zeitraum (2013-2023) die Zahl der bezahlten und unbezahlten Überstunden um 500 Mio. Std. gesunken ist, lag die Nettoveränderung der erbrachten Überstunden nahe null. Die Veränderung der Überstundenkomposition, von bezahlten und unbezahlten Überstunden hin zu transitorischen Überstunden, bedeutet allerdings eine Verringerung der tatsächlichen Arbeitszeit. Letztere definiert sich als Summe aus der tariflichen oder betriebsüblichen Arbeitszeit und der Überstunden. Die tatsächliche Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten ist seit 2015 um ca. 5% gesunken (IAB-Arbeitszeitrechnung).

Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten ist seit der Wiedervereinigung um ca. 3 Mio. oder 10% gesunken (von ca. 28 Mio. auf ca. 25 Mio.), während die Zahl der Teilzeitkräfte im gleichen Zeitraum um 150% oder 9 Mio. (von ca. 6 Mio. auf ca. 15 Mio.) gestiegen ist (IAB-Arbeitszeitrechnung). Der Anstieg der Teilzeitkräfte konnte den Rückgang der Vollzeitbeschäftigten also mehr als kompensieren, wodurch sich die Teilzeitquote zwischen 1991-2024 ungefähr verdoppelt hat (von ca. 19% auf ca. 40%). Somit könnte ca. 10% des Rückgangs des Überstundenvolumens an der Verdopplung der Teilzeitquote zwischen 1991-2024 liegen (Verwendung eines konstanten Verhältnisses von Überstunden je Vollzeitarbeitnehmer/Teilzeitarbeitnehmer von 2:1) (eigene Berechnung basierend auf IAB-Arbeitszeitrechnung).

Seit diesem Jahr müssen Teilzeitkräfte genauso wie Vollzeitkräfte Zuschläge ab der 1. Überstunde erhalten (Bundesarbeitsgericht, 2024). Der Saldo der bezahlten Überstunden je Arbeitnehmer des 1. Quartals 2025 gegenüber dem 1. Quartal 2024, der -0,1 Std. je Arbeitnehmer beträgt (IAB-Arbeitszeitrechnung), ist allerdings identisch zum durchschnittlichen Saldo der Vorjahre (2021-2024) (eigene Berechnung basierend auf IAB-Arbeitszeitrechnung). Der Saldo der unbezahlten Überstunden je Arbeitnehmer (1. Quartal 2025 gegenüber 1. Quartal 2024) ist dagegen im Vergleich zum durchschnittlichen Saldo der Vorjahre (2021-2024) gestiegen (von -0,4 auf -0,2) (eigene Berechnung, ebd.). Ebenso ist der Saldo der Arbeitszeitkonten (1. Quartal 2025 gegenüber 1. Quartal 2024) im Vergleich zum durchschnittlichen Saldo der Vorjahre (2021-2024)

gewachsen (von -0,9 auf +1,2) (eigene Berechnung, ebd.). Außerdem ist die Gesamtzahl der Beschäftigten zwischen den ersten beiden Quartalen der Jahre 2024 und 2025 beinahe identisch geblieben (ebd.). Deshalb scheint eine nennenswerte Verhaltensreaktion der Teilzeitbeschäftigten bisher ausgeblieben zu sein.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Effekte der Steuerfreiheit der Überstundenzuschläge einerseits davon abhängen, ob und inwiefern sich die Komposition der Gegenleistung der bestehenden Überstunden (Freizeit/Bezahlung/keine Gegenleistung) verändert. Das wird stark davon abhängen, wie groß das Mitspracherecht der Beschäftigten hinsichtlich der Art der Gegenleistung ist. Laut Stegmaier et al. (2025) erhalten gegenwärtig 14% der Beschäftigten Überstundenzuschläge, wobei 45% der Befragten angeben, eine Ausweitung der Arbeitszeit in Erwägung zu ziehen, sollten Überstundenzuschläge steuerfrei gestellt werden. Zweitens hängen die fiskalischen Effekte der Reform entscheidend von der Arbeitsangebotsreaktion derjenigen Arbeitnehmer ab, die bisher noch keine Überstunden erbracht haben.

Fazit. Einige Faktoren sprechen für eine lediglich geringe Ausdehnung des Arbeitsangebots und somit einen gemäßigten Zuwachs an bezahlten Überstunden als Reaktion auf die Reform. Dazu gehören: (1) eine bereits jetzt überlange Arbeitszeit von 4% der Beschäftigten, (2) ein nicht unerheblich großer Anteil von im Home-Office erbrachten Überstunden, deren Bezahlung aufgrund fehlender Arbeitszeitkontrolle eher die Ausnahme als die Regel darstellt, (3) ein Zuwachs der transitorischen Überstunden bei einem gleichzeitigen Rückgang der bezahlten und unbezahlten Überstunden.

3 Stand der Literatur

3.1 Grundlagen

Arbeitsanreize und deren Bedeutung. Im Folgenden 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. Ein derartiger Einkommenseffekt kann auch hier auftreten, wenn der Arbeitnehmer sich bereits im Überstundenbereich befindet und Zuschläge gezahlt werden. In dieser Situation kann das bisherige Nettoeinkommen durch eine Reduktion der Überstunden und damit der geleisteten Stunden erzielt werden. Dem gegenüber steht der Preiseffekt, der Freizeit verteuert und in Richtung auf eine Ausdehnung der Überstunden wirkt. Die generelle Vermutung ist, dass der Preiseffekt stets stärker wirkt als der Einkommenseffekt, so dass es im Durchschnitt zu einer Ausweitung der Arbeitszeit kommt. Durch die Konstruktion der Steuerermäßigung ausschließlich für Überstundenzuschläge ändert sich die Einkommensposition für Vollzeitbeschäftigte ohne Überstunden nicht. Verhaltensreaktionen können prinzipiell auch bei Teilzeitbeschäftigten auftreten. Zwar ist der Übergang zu einer Vollzeitbeschäftigung ohne Überstunden mit unveränderten Anreizen verbunden. Die Vollzeitbeschäftigung wird allerdings attraktiver, wenn die Erwartung besteht, den Bereich der steuerfreien Überstundenzuschläge zu erreichen.

Ferner ist es plausibel, dass es bei mehreren Erwerbstätigen im Haushalt zu teilweise kompensierenden Reaktionen kommen kann. Aus der Literatur ist bekannt, dass eine Lohnerhöhung für den Erstverdiener regelmäßig zu einer Ausdehnung der Arbeitszeit

des Erstverdieners und einer Reduktion der Arbeitszeit des Zweitverdieners führt (Blau und Kahn, 2007, Elder et al. 2025). Dieser Mechanismus erscheint im Kontext der vorgesehenen Reform der Besteuerung der Überstunden bedeutend, da hier die wöchentliche Arbeitszeit des Erstverdieners das Volumen einer normalen Vollzeitstätigkeit oft deutlich überschreitet.

Der Ansatzpunkt einer Anreizsetzung für eine verstärkte Erwerbsneigung ergibt sich über höhere Nettolöhne. Diese erfolgt hier über die Freistellung der Überstundenzuschläge von der Einkommensteuer. Die Erhöhung ist relevant, wenn tatsächlich erwogen wird, das Arbeitsangebot in den Überstundenbereich oder innerhalb dieses Bereichs auszudehnen. Allerdings ist die Botschaft der einschlägigen Literatur, dass Arbeitsangebotsreaktionen vor allem die Teilnahme am Erwerbsleben betreffen, und nur zu einem deutlich geringeren Maße die Arbeitsstunden (Bargain et al., 2014, Blundell et al., 2016).

Eine wichtige Frage im Zusammenhang mit der geplanten Reform ist, warum diese zu mehr Arbeitsverträgen führen sollten, in denen Zuschläge für Überstunden vereinbart werden. Die avisierte Reform in Deutschland führt zwar zu höheren Nettolöhnen, ändert an den Arbeitskosten aus Sicht der Unternehmen aber nichts. Die Nutzung einer entsprechenden gesetzlichen Regelung ist vor allem dann zu erwarten, wenn Unternehmen und Arbeitnehmer daraus Vorteile erwachsen. So wäre etwa zu erwarten, dass eine vollständige Befreiung der Überstundenvergütung von Steuern und Sozialabgaben analog zur französischen Reform von 2007 bewirken würde, dass vormals nicht deklarierte Überstunden nunmehr offen ausgewiesen werden. Ohne das steuerliche Privileg wird vermutlich häufig die nachträgliche Vergütung über Jahressonderzahlungen bevorzugt. Dies vermeidet die direkte Anerkennung der Überstunden. Die Einführung des Abgabenprivilegs bewirkt hingegen Vorteile auf beiden Seiten, wenn die identische Vergütung aus der Jahressonderzahlung als Vergütung nunmehr für deklarierte Überstunden gezahlt wird.

Entsprechende Möglichkeiten bestehen bei der geplanten Reform in Deutschland nur eingeschränkt. Potenzielle Vorteile ergeben sich zunächst nur für den Beschäftigten. Vorstellbar wäre allerdings auch hier ein Gegengeschäft, um Unternehmen ebenfalls einen Vorteil zu gewähren. In Frage kommt hier eine Reduktion der regulären Lohnerhöhung zur Gegenfinanzierung eines einzuführenden Überstundenzuschlags.

Institutionelle Aspekte. In Deutschland gilt für einen großen Teil der Beschäftigten ein Tarifvertrag, entweder direkt oder durch analoge Anwendung. Eine Reihe von Tarifverträgen sieht Lohnzuschläge für Überstunden vor. Allerdings ist es typisch, dass kurzfristige Auftragsspitzen eher über Arbeitszeitkonten geregelt werden. Dabei werden die Überstunden später durch Freizeitausgleich kompensiert, so dass der Lohnzuschlag auf diesem Wege vermieden wird. Entsprechend wird der Ausgleich der Überstunden über das Arbeitszeitkonto in einer Reihe von Tarifverträgen als einzuschlagender Standardweg benannt. Somit ist davon auszugehen, dass in der Praxis trotz der bestehenden Zuschlagsregelung für die tatsächliche Anwendung des Zuschlags eine weitere Zustimmung des betroffenen Unternehmens durch eine individuelle oder betriebliche Vereinbarung erforderlich ist. Der Lohnzuschlag wird aber voraussichtlich regelmäßig zum Einsatz kommen, wenn das betreffende Unternehmen erheblich unter Fachkräftemangel leidet, der durch Neueinstellungen nicht behoben werden kann.

Wird eine Betriebsvereinbarung zur Anwendung des Lohnzuschlages getroffen, ist aber wiederum davon auszugehen, dass die Beschäftigten sich trotz eines gewissen sozialen Drucks frei entscheiden können, ihre Arbeitszeit in den Überstundenbereich auszudehnen, beziehungsweise die Überstunden zu erhöhen. Ferner ist zu vermuten, dass Reaktionen stärker ausfallen, wenn die Regelarbeitszeit für Vollzeit geringer ist. Umgekehrt sollte eine hohe Regelarbeitszeit in Kombination mit einer bereits gegenwärtig hohen Zahl an Überstunden die weitere Ausdehnung der geleisteten Stundenzahl erschweren.

3.2 Erfahrungen mit ähnlichen Reformen

Abschaffung der Überstundenbesteuerung in Frankreich. In Frankreich wurde zwischen 2007 und 2011 die Überstundenbesteuerung inklusive der Sozialabgaben abgeschafft. Diese Maßnahme ist wesentlich umfassender als die geplante Reform in Deutschland, die ja nur die Überstundenzuschläge betrifft und die Sozialabgaben beibehält. Der Ansatz von Cahuc und Carcillo (2014) basiert darauf, die Reaktionen von Beschäftigten in Frankreich – die von der Maßnahme betroffen sind - zu vergleichen mit denjenigen, die ins Ausland (nach Deutschland, Belgien, Luxemburg und in die Schweiz) auspendeln, und von der Steuerermäßigung nicht profitieren. Ferner ist zu beachten, dass in Frankreich allgemein die tarifliche (gesetzliche) wöchentliche Arbeitszeit bei 35 Stunden lag, was den Spielraum für Erhöhung der Arbeitsstunden erhöht. Der Befund von Cahuc und Carcillo geht dahin, dass die insgesamt geleistete Arbeitszeit sich nicht verändert. Gleichzeitig erhöht sich die Zahl der steuerlich privilegierten Überstunden. Die Autoren schließen daraus, dass eine Gruppe von Arbeitnehmern die reguläre Arbeitszeit senkt, um bei identischer Arbeitszeit die Zahl der Überstunden und damit ihr Nettoeinkommen zu erhöhen. Nach Feststellung der Autoren ist dies vor allem bei hochqualifizierten Arbeitnehmern zu erwarten.

Tuda (2022) untersucht hingegen die Abschaffung des genannten Privilegs für Überstunden in Frankreich 2011, wodurch die Abgabenbelastung auf Überstunden steigt. Sie findet einen Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden bei Vollzeitbeschäftigten um 1-2 Stunden je Woche, womit Einführung und Abschaffung der Steuer hier asymmetrisch gewirkt haben.

Minijobreform in Deutschland. Im Jahr 2004 wurde die Minijobregelung in Deutschland stark flexibilisiert. Die Obergrenze des für Arbeitnehmer steuer- und sozialabgabenfreien Verdienstes stieg von 325 EUR monatlich auf 400 EUR monatlich. Die Arbeitgeberseite führte pauschal 30% an den Fiskus ab. Ferner wurden Beschränkungen hinsichtlich der Stundenzahl abgeschafft. Tazhitdinova (2022) findet als Folge dieser Reform eine starke Zunahme der Minijobs: Der Anteil der Erwerbstätigen mit einem Minijob

als Zweittätigkeit stieg innerhalb von 2 Jahren nach der Reform von 2,3% auf 5%. Dabei werden in aller Regel keine Arbeitsstunden an anderer Stelle reduziert. Die Minijobs werden aber vor allem im Niedriglohnsektor eingerichtet und von Personen angenommen, die hinsichtlich ihrer Zeiteinteilung flexibler sind. Eine Ergänzung zu einer bereits vorhandenen Vollzeittätigkeit ist dabei eher untypisch.

Fazit. Die verschiedenen Experimente weisen uneinheitliche Ergebnisse auf. Während die Einführung der abgabenfreien Überstundenvergütung keine wesentlichen Auswirkungen auf die geleisteten Arbeitsstunden in Frankreich hatte, führte die Wiedereinführung der Besteuerung zu einer signifikanten Reduktion der Arbeitszeit. Die Liberalisierung der Minijobs hatte hingegen beachtliche Wirkungen auf die geleistete Arbeitszeit, allerdings nur selten über die Aufnahme von Minijobs durch Vollzeitbeschäftigte.

3.3 Schätzungen der Arbeitsangebotselastizität

Bergain et. al. (2014) sowie Bargain und Peichl (2016) geben einen Überblick zu den Schätzungen der Arbeitsangebotselastizität auf Basis zahlreicher Studien in Europa und den USA. Die Elastizität misst, um wieviel Prozent das durchschnittliche Arbeitsangebot steigt, wenn der Nettolohn um 1% erhöht wird. Ein gängiges Resultat ist, dass Mütter wesentlich stärker auf Änderungen der ökonomischen Anreize reagieren als Männer oder kinderlose Frauen. Ferner wird unterschieden zwischen der Partizipationselastizität, welche die Wahrscheinlichkeit zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit betrifft, und der Stundenelastizität, die die Variation der geleisteten Arbeitszeit beschreibt. Die Partizipationselastizität liegt in den meisten Studien oberhalb der Stundenelastizität. Die gesamte Reaktion auf Lohnänderungen wird also von Entscheidungen zum Eintritt in die Erwerbstätigkeit und zum Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt dominiert.

Für den Zweck der Abschätzung der Reaktionen auf Änderungen der Überstundenvergütung erscheint die geschätzte durchschnittliche Stundenelastizität bei Männern besonders relevant. Diese kann gemäß der Übersicht von Bargain und Peichl (2016) mit

ungefähr 0,1 veranschlagt werden, wobei je nach Studie auch niedrigere oder höhere Werte geschätzt wurden. Demnach würde die Befreiung der Überstundenzuschläge von der Einkommensteuer wie folgt wirken. Unter der Annahme eines Zuschlags von 25% steigt die Vergütung für eine zusätzliche Überstunde aufgrund des Verzichts auf die Lohnsteuer um etwa 12%. Bei einer unterstellten Stundenelastizität von 0,1 bezogen auf eine Basis von 40 Wochenstunden ergibt sich ein durchschnittlicher Anstieg pro Vollzeitbeschäftigten um 1,2%, somit etwa 0,48 Wochenstunden, was etwa 30 Minuten pro Woche entspricht.

Für das gegebene Politikinstrument erscheint die tendenziell konservative Abschätzung der Elastizität aus verschiedenen Gründen angemessen. Erstens betrifft sie nur Vollzeitbeschäftigte, so dass die mit der Aufstockung der Teilzeitbeschäftigung auf eine Vollzeitbeschäftigung einher gehende stärkere Stundenreaktion hier weitgehend vernachlässigt werden kann. Zweitens betrifft die Maßnahme auch Beschäftigte mit durch Überstunden bereits verlängerter oder überlanger Arbeitszeit, was das Potenzial einer weiteren Ausdehnung verringert. Drittens kann es bei Haushalten mit zwei Verdienern zu einer ganz oder teilweise kompensierenden Reduktion der Stundenzahl beim Zweitverdiener kommen, die hier nicht explizit berücksichtigt wird.

Fazit. Die Schätzungen der Literatur zur Stundenelastizität orientiert sich am Arbeitsangebotsverhalten von vollzeitbeschäftigten Männern und kann mit etwa 0,1 quantifiziert werden. Demnach führt die Einführung einer Steuerbefreiung für Überstundenzuschläge von 25% zu einer durchschnittlichen Ausdehnung der Arbeitszeit von etwa 30 Minuten pro Woche über alle betroffenen Beschäftigten hinweg.

4 Wirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und Budget

4.1 Vorbemerkungen

Die hier vorgestellten Abschätzungen der Beschäftigungswirkungen von der avisierten Reform 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, da dies das informativste Maß ist, um die Wirkungen auf das Arbeitsvolumen abzubilden. Auf diese Weise wird die Steigerung der Beschäftigung durch eine längere wöchentliche Arbeitszeit in Stunden umgerechnet in eine äquivalente Erhöhung der Beschäftigung durch zusätzliche Arbeitskräfte, die Vollzeit ohne Überstunden arbeiten.

Die unterstellten Lohnsätze orientieren sich an den aktuell beobachteten. Das Statistische Bundesamt gibt den durchschnittlichen Bruttostundenverdienst für Vollzeitbeschäftigte in den Bereichen Landwirtschaft, Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen mit 27,28 EUR an (Statistisches Bundesamt, 2025c). Hinsichtlich des marginalen Lohnsteuersatzes der Betroffenen wird ein Wert von 30% unterstellt. Der hier unterstellte Zuschlag liegt bei 25% des Grundlohns, was der typischen Regelung in den aktuellen Tarifverträgen entspricht.

Die Produktivität pro Arbeitsstunde wird auf Basis der Schätzungen der Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2025) für das Referenzjahr 2024 mit einem Wert von 39 EUR sowie pro Vollzeitäquivalent ein Wert von 51.000 EUR im Jahr angesetzt.

Im Folgenden werden drei Szenarien betrachtet, die sich hinsichtlich der Zahl der von Überstundenzuschlägen betroffenen Arbeitnehmer unterscheiden. Wie in Abschnitt 2 dargelegt, leistet aktuell nur ein Bruchteil der Beschäftigten Überstunden, die vergütet werden. Es ist davon auszugehen, dass die Einführung der Steuerfreiheit auf Überstundenzuschläge die Nutzung derartiger Vergütungstarife intensiviert. Gleichzeitig ist zu beachten, dass es angesichts der unveränderten Arbeitskosten für Unternehmer weiterhin attraktiver ist, zunächst den Zeitausgleich über Arbeitszeitkonten als Standardverfahren zu bevorzugen.

Daher orientieren sich die drei betrachteten Szenarien an der in Abschnitt 2 dargestellten Situation zur Nutzung von Überstunden, sehen aber relativ zu diesem einen wesentlich stärkeren Einsatz des Instruments der Überstundenzuschläge vor. Das konservative Szenario unterstellt eine Gültigkeit der Überstundenzuschläge für 230.000 Beschäftigte, das mittlere Szenario eine Gültigkeit für 460.000 Beschäftigte, und das Szenario starker Reaktionen eine Gültigkeit für 920.000 Beschäftigte.

Hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen wird unterstellt, dass ausschließlich diejenigen Beschäftigten hinsichtlich ihrer Arbeitszeit reagieren, die Überstundenzuschläge erhalten. Dies überzeichnet einerseits die ermittelte Beschäftigungsreaktion, da durchaus typische Reduktionen der Arbeitszeit der Zweitverdiener in Mehrverdiener-Haushalten außerhalb der Betrachtung bleiben. Andererseits könnten Beschäftigungseffekte auch größer als hier dargestellt ausfallen, soweit Produktionsengpässe reduziert werden.

Ausgehend von den verschiedenen Szenarien beziehen sich die Resultate auf zunächst unverändertes Arbeitsangebotsverhalten der Betroffenen. Die Reform generiert dann für alle Betroffenen Mitnahmeeffekte durch die Steuersenkung unter der Fiktion eines zunächst unveränderten Verhaltens. Die veränderten Nettolöhne führen dann aber zur Ausweitung des Arbeitsangebots, und somit der Beschäftigung und der Produktion. Dies ist dann auch mit zusätzlichen Lohnsteuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Gütersteuern verbunden.

4.2 Beschäftigungs- und Wachstumseffekte

4.2.1 Beschäftigungseffekte

Die Unterstellung ist hier, dass alle bezahlten Überstunden mit Zuschlägen von 25% versehen sind. Bei einem marginalen Steuersatz von 30% und einen Arbeitnehmeranteil an Sozialbeiträgen von 20% ergibt sich durch den Verzicht auf die Besteuerung der Zuschläge pro bezahlter Überstunde eine Steigerung des Nettolohns von 62,5% auf 70% des ursprünglichen Bruttolohns, somit eine Nettolohnerhöhung von 12%. Bei einer Stundenelastizität von 0,1 und einer Basisarbeitszeit von 40 Wochenstunden würde die Arbeitszeit um 1,2% steigen – also um 0,48 Stunden, entsprechend knapp 30 Minuten. Demnach sind etwa 80 Betroffene erforderlich, um durch diese durchschnittliche individuelle Reaktion die Beschäftigung um ein Vollzeitäquivalent zu erhöhen.

Zu definieren ist die Zahl der Betroffenen, die gemäß der dargestellten Szenarien differenziert wird.

Abbildung 3 Beschäftigungsgewinne

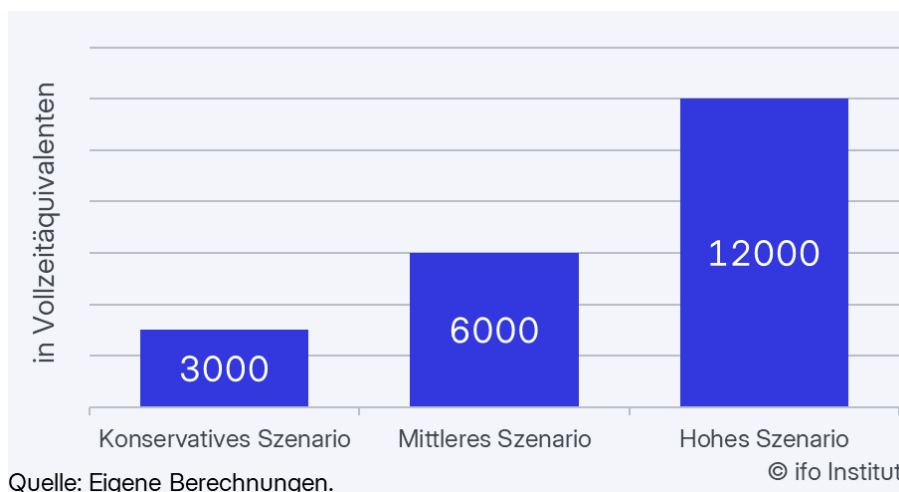


Abbildung 3 zeigt die Beschäftigungsgewinne unter drei Varianten. Gemäß der Übersicht in Kapitel 2 erhalten aktuell knapp 460.000 Beschäftigte ihre Überstunden bezahlt. Wenn unter diesen die Hälfte, also 230.000 Personen, Anspruch auf den Überstundenzuschlag hat, ist unter den getroffenen Annahmen eine Beschäftigungssteigerung von

knapp 3.000 Vollzeitäquivalenten zu erwarten. Diese Variante wird als konservativ gewertet, da aufgrund der Reaktionen der Tarifparteien nach Einführung des Gesetzes voraussichtlich auch weitere Beschäftigte Überstundenzuschläge erhalten können. Die mittlere Variante unterstellt daher die doppelte Zahl der Betroffenen, also 460.000 Personen. Dann führt die Regelung zu einer Beschäftigungsausweitung in der Größenordnung von knapp 6.000 Vollzeitäquivalenten. Die obere Variante rechnet mit noch stärkeren Verhaltensreaktionen, die zu 920.000 von Überstundenzuschlägen betroffenen Arbeitnehmern führt. Es ergibt sich dann eine Beschäftigungsausweitung in der Größenordnung von knapp 12.000 Vollzeitäquivalenten.

4.2.2 Wachstumseffekte

Unter der Annahme einer Jahresproduktivität von etwa 51.000 EUR ergeben sich aus der Berechnung der Beschäftigungseffekte folgende Steigerungen der wertmäßigen gesamtwirtschaftlichen Produktion.

Für die konservative Variante mit 230.000 betroffenen Beschäftigten ergeben sich ungefähr 150 Mio. EUR zusätzlicher Output. Bei der mittleren Variante mit 460.000 Arbeitnehmern mit Zugang zu Überstundenzuschlägen resultiert ein zusätzlicher Output von etwa 300 Mio. EUR. In der Variante mit starken Reaktionen der Tarifparteien hinsichtlich der Anwendung der Überstundenzuschläge werden Güter und Dienstleistungen im Wert von etwa 600 Mio. EUR zusätzlich produziert. Bei einem aktuellen BIP von 4,3 Billionen EUR liegt der Wachstumseffekt in allen drei Varianten bei deutlich weniger als 0,1% des BIP.

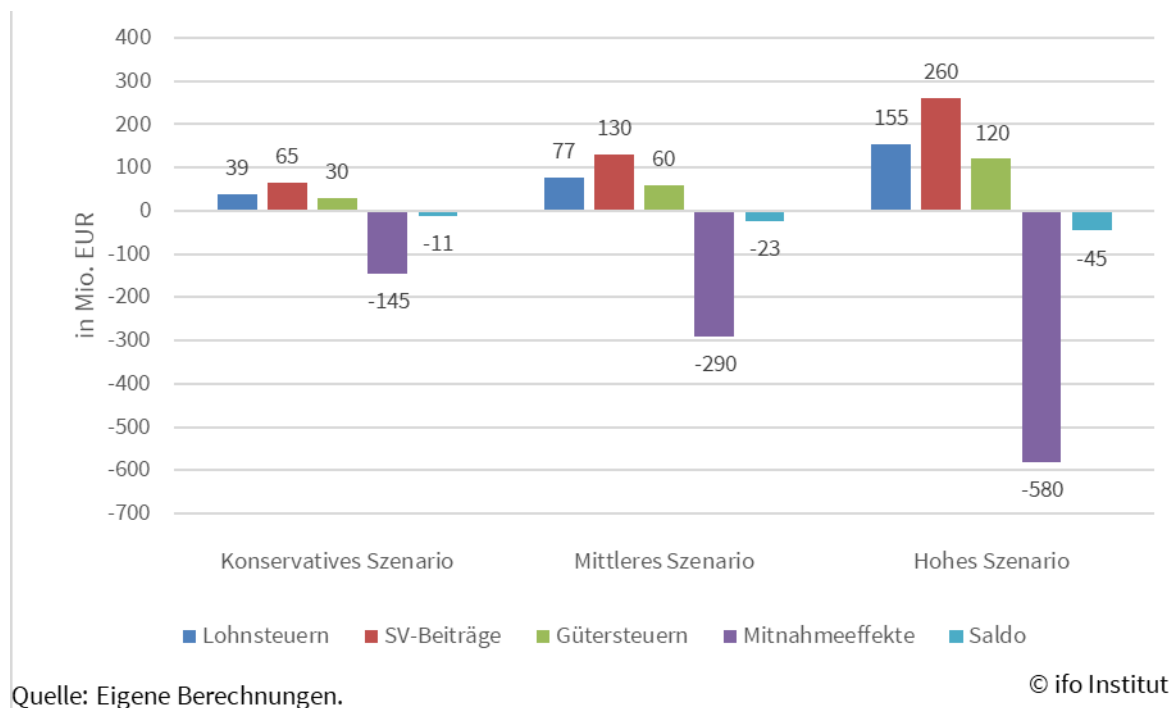
Fazit. Der Beschäftigungsgewinn durch die Steuerbefreiung von Überstundenzuschlägen ist bei etwa 230.000 von der Reform unmittelbar betroffenen Arbeitnehmern mit ungefähr 3.000 Vollzeitäquivalenten zu veranschlagen. Sollten alle knapp 460.000 Beschäftigten nach Einführung der Reform Überstundenzuschläge erhalten, kommt es zu

zusätzlicher Beschäftigung von etwa 6.000 Vollzeitäquivalenten. Bei besonders starken Reaktionen in der Nutzung von Überstundenzuschlägen, so dass dann 920.000 Beschäftigte betroffen sind, steigt die Beschäftigung um etwa 12.000 Vollzeitäquivalente. In allen Fällen liegt der zusätzliche Output bei weniger als 0,1% des BIP.

4.3 Fiskalische Effekte

Die fiskalischen Wirkungen ergeben sich aus den verschiedenen Verhaltensreaktionen. Erstens kommt es zu Einnahmeverlusten, soweit bereits in den jeweiligen Szenarien vor Einführung der Steuerbefreiung auf Überstundenzuschläge Überstunden geleistet werden und die Arbeitszeit im Überstundenbereich unverändert bleibt. Tatsächlich bildet diese Konstruktion auch Einnahmeverluste ab, die entstehen, wenn bei unveränderter Arbeitszeit bisher nur implizit bezahlte Überstunden (etwa durch Jahressonderzahlungen) in gleichwertig bezahlte Überstunden mit Zuschlägen umgewandelt werden. Zweitens kommt es zu Einnahmewüchsen bei den Beschäftigten, die die Arbeitszeit ausdehnen. Drittens kommt es zu Einnahmewüchsen durch bei der Produktion anfallende Steuern, insbesondere Umsatzsteuern. Diese werden hier zu einem Block der Gütersteuern zusammengefasst, der mit 20% des Produktionswertes angesetzt wird. Abbildung 4 veranschaulicht die Wirkungen unter den drei behandelten Regimen, die sich hinsichtlich des Ausmaßes der Nutzung der Überstundenzuschläge unterscheiden.

Abbildung 4 Fiskalische Effekte



4.3.1 Zusätzliche Einnahmen

Die zusätzlichen Einnahmen ergeben sich durch zusätzliche Beschäftigung. Annahmegemäß betrifft die zusätzliche Beschäftigung nur Erhöhungen der Arbeitsstunden durch Vollzeitbeschäftigte. Es fallen somit keine zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen durch Aufnahme einer Beschäftigung oder durch Aufstockung von Teilzeit- auf Vollzeitbeschäftigung an. Zusätzliche Staatseinnahmen ergeben sich erstens durch zusätzliche Lohnsteuern aus der Besteuerung des Grundlohns, zweitens durch zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge und drittens durch zusätzliche Gütersteuern, insbesondere Mehrwertsteuererlöse aus dem zusätzlichen Output.

Hinsichtlich der Sozialversicherungsbeiträge, die hälftig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gezahlt werden, wird von einem Beitragssatz von 40% auf den Bruttolohn ausgegangen. Für die Gütersteuer wird 20% auf den Produktionswert veranschlagt. Die Stundenabschätzung ergibt sich wie folgt. Gemäß der Prognose der Beschäftigungsausweitung beträgt diese pro betroffenem Arbeitnehmer etwa 30 Minuten pro Woche oder 20 Stunden pro Jahr.

Die Unterstellung ist hier, dass alle bezahlten Überstunden mit Zuschlägen von 25% versehen sind. Bei einem Grundlohn von 28 EUR im Jahr 2025 entspricht dies etwa 7 EUR. Somit ergeben sich über die zusätzliche Beschäftigung zusätzliche Lohnsteuern von 8,40 EUR je Stunde sowie zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge von 14 EUR je Stunde. Ferner ergeben sich zusätzliche Gütersteuereinnahmen von 7,80 EUR je Stunde. Hochgerechnet auf je einen vom Überstundenzuschlag betroffenen Beschäftigten erhält man pro Jahr 168 EUR zusätzliche Lohnsteuern, 280 EUR zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge und 156 EUR zusätzliche Gütersteuereinnahmen.

Pro Vollzeitäquivalent werden 1.600 Arbeitsstunden pro Jahr angesetzt. Damit ergeben sich im konservativen Szenario mit 230.000 von der Reform betroffenen Beschäftigten zusätzliche Lohnsteuern in Höhe von knapp 39 Mio. EUR sowie zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge im Volumen von knapp 65 Mio. EUR. Im mittleren Szenario mit 460.000 Betroffenen ergeben sich zusätzliche Lohnsteuern von etwa 77 Mio. EUR und zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge von rund 130 Mio. EUR. Bei starken Reaktionen auf das Gesetz mit 920.000 betroffenen Beschäftigten kommt es zu einem Zusatzaufkommen an Lohnsteuern von knapp 155 Mio. EUR sowie zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträgen von rund 260 Mio. EUR.

Hinsichtlich zusätzlicher Gütersteuern ergeben sich folgende Abschätzungen. Im konservativen Szenario kommt es zu 30 Mio. EUR zusätzlicher Gütersteuern. Im mittleren Szenario werden 60 Mio. EUR zusätzliche Gütersteuern eingenommen. Im optimistischen Szenario liegt das Zusatzaufkommen an Gütersteuern bei etwa 120 Mio. EUR.

4.3.2 Mitnahmeeffekte und fiskalischer Saldo

Hinsichtlich der Mitnahmeeffekte wird ein marginaler Steuersatz von 30% unterstellt. Die Mitnahmeeffekte ergeben sich in den jeweiligen Szenarien aus der Steuerbefreiung auf

den Lohnzuschlag für das Stundenvolumen bei fiktiv unveränderter Arbeitszeit. Hinsichtlich der Stundenabschätzung wird veranschlagt, dass jeder vom Überstundenzuschlag betroffene Beschäftigte jährlich 300 Überstunden leistet. Dieser Ansatz ist vorsichtig im Hinblick auf die in Kapitel 2 festgestellte Höhe von aktuell 370 Überstunden jährlich pro Beschäftigten, soweit dieser für die Überstunden entlohnt wird. Andererseits berücksichtigt er den Umstand, dass die durchschnittliche Zahl der Überstunden in Deutschland bezogen auf alle Beschäftigten weit geringer liegt.

Die Unterstellung ist hier, dass alle bezahlten Überstunden mit Zuschlägen von 25% versehen sind. Bei einem Grundlohn von 28 EUR im Jahr 2025 entspricht dies etwa 7 EUR. Der mechanische Steuerausfall beträgt also 2,1 EUR pro Überstunde, die mit Zuschlag versehen ist. Bei 300 Überstunden jährlich kommt es also durch das Steuerprivileg pro Beschäftigten mit Überstundenzuschlägen zu jährlichen Lohnsteuerausfällen von 630 EUR. Entsprechend ergeben sich Steuerausfälle durch Mitnahmeeffekte im konservativen Szenario von etwa 145 Mio. Euro, im mittleren Szenario von 290 Mio. Euro, und im Szenario starker Reaktionen von nahezu 580 Mio. Euro.

Der fiskalische Saldo ergibt sich als Summe zusätzlicher Lohnsteuern, zusätzlicher Gütersteuern und zusätzlicher Sozialversicherungsbeiträge abzüglich der Verluste im Lohnsteueraufkommen aus Mitnahmeeffekten. Im konservativen Szenario ergibt sich ein fiskalisches Defizit von 11 Mio. EUR. Die mittlere Variante ergibt ein fiskalisches Defizit von 23 Mio. EUR. Im Szenario starker Reaktionen kommt es zu einem Defizit von etwa 45 Mio. EUR. In allen Fällen überwiegen die Mitnahmeeffekte die zusätzlichen Einnahmen an Gütersteuern und Sozialversicherungsbeiträgen leicht.

Die Berechnung des Saldos berücksichtigt nur den kurzfristigen Effekt. Außer Betracht bleibt, dass auch die staatlichen Verbindlichkeiten für zukünftige Leistungen in der Renten- und Arbeitslosenversicherung aufgrund der zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträge anwachsen.

Fazit. In allen betrachteten Varianten überwiegen die Verluste aus Lohnsteuereinnahmen durch die Befreiung der Überstundenzuschläge bei unverändertem Verhalten der Beschäftigten die zusätzlichen Einnahmen aus Lohnsteuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Gütersteuern durch die Ausweitung der Beschäftigung. Das resultierende fiskalische Defizit steigt mit zunehmender Anwendung der steuerlichen Ausnahme auf dem Arbeitsmarkt und liegt je nach Variante zwischen 11 Mio. EUR und 45 Mio. EUR.

5 Diskussion und Schluss

Die Abschätzungen haben gezeigt, dass von der geplanten Freistellung der Überstundenzuschläge lediglich moderate Auswirkungen auf die Beschäftigung ausgehen. Somit ist von dieser Maßnahme kein wesentlicher Beitrag zur Verringerung des Fachkräftemangels zu erwarten. Die Hauptursache dieser im Vergleich zu anderen gegenwärtig diskutierten Maßnahmen – die sich etwa aus Reformen zugunsten eines späteren Renteneintritts oder einer Kürzung des Bürgergelds ergeben – geringen Wirkungen liegt darin begründet, dass die Reaktionen im Einzelfall im Bereich weniger Wochenstunden oder Bruchteilen einer Wochenstunde bestehen, so dass jeweils zahlreiche reagierende Beschäftigte erforderlich sind, um die Beschäftigung um ein Vollzeitäquivalent zu erhöhen. Entsprechend bleiben auch die Wirkungen auf das Wachstum gering. Immerhin kommt es durch die leichte Erhöhung der Beschäftigung zu einer weitgehenden Selbstfinanzierung der Maßnahme durch zusätzliche Steuereinnahmen aus Lohn- und Gütersteuern sowie Sozialabgaben, die das durch Mitnahmeeffekte entstehende Defizit nahezu vollständig decken.

Die möglichen fiskalischen Folgen der geplanten Reform stehen unter einer Reihe von Vorbehalten. Von Belang erscheint hier das Urteil des Bundesarbeitsgerichts, nach dem zur Vermeidung von Diskriminierungen teilzeitbeschäftigten Mitarbeitern gleichermaßen Zuschläge für Überstunden zu gewähren sind (Bundesarbeitsgericht, 2024). Eine Konsequenz dieses Urteils könnte darin bestehen, dass der Ausschluss teilzeitbeschäftigter Personen von der Steuerbefreiung auf die Überstundenzuschläge aufgrund der rechtlichen Diskriminierung ebenfalls gerichtlich verworfen wird. In einem derartigen Fall wären zwar einerseits eventuell größere Beschäftigungseffekte als hier behandelt zu erwarten. Daneben besteht ein erhebliches Risiko einer gezielten Manipulation der Arbeitszeit, um das Steuerprivileg bei unverändertem Arbeitsverhalten zu nutzen. Vollzeitbeschäftigte könnten nominell auf eine Teilzeitbeschäftigung übergehen, ihre tatsächliche Arbeitszeit aber nicht ändern oder sogar herabsetzen. Sie würden damit in den Vorteil der Steuerbefreiung kommen und ihr Nettoeinkommen erhöhen. Ähnliche Erfahrungen ergaben

sich aus der Steuerbefreiung der Überstundenvergütung in Frankreich in den Jahren 2007-2011. Dann aber ist mit größeren fiskalischen Defiziten zu rechnen. Überdies bestehen dann auch hinsichtlich des Arbeitsangebots und der Beschäftigung Abwärtsrisiken, die bei der bisher geplanten Reform in Deutschland eher unwahrscheinlich sind.

Diese Problematik überwiegender unerwünschter Verhaltensreaktionen spricht dafür, im Sinne einer Experimentierklausel bei Einführung der Maßnahme eine Befristung vorzusehen, so dass die Regelung ohne weiteres Gesetzgebungsverfahren wieder auslaufen kann. Damit könnte eine Komplikation des Steuerrechts wieder beseitigt werden, ohne die üblichen Widerstände bei Abschaffung einer Steuersubvention überwinden zu müssen. Ferner bietet es sich an, zur Vermeidung der Manipulation der Regelarbeitszeit in Tarif- und Individualverträgen eine einheitliche Grenze von zum Beispiel 40 Wochenstunden Arbeitszeit festzulegen, unterhalb derer die Steuerbefreiung auf Überstundenzuschläge nicht gewährt wird.

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.

Bargain, O., Peichl, A. (2016): Own-wage labor supply elasticities: variation across time and estimation methods. *IZA Journal of Labor Economics*, Bd. 5, No. 10.

Blau, F.D., Kahn, L. M. (2007): Changes in the labor supply behavior of married women: 1980-2000. *Journal of Labor Economics*, Bd. 25(3), S. 393-438.

Blundell, R., Costa Dias, M., Meghir, C., Shaw, J. (2016): Female labor supply, human capital and welfare reform. *Econometrica*, Bd. 84, S. 1705-1753.

Bundesarbeitsgericht (2024): Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten bei Überstundenzuschlägen. Pressemitteilung Nr. 34/24 vom 5. Dezember 2024. Online verfügbar unter: <https://www.bundesarbeitsgericht.de/presse/diskriminierung-von-teilzeitbeschaeftigten-bei-ueberstundenzuschlaegen/> (zuletzt abgerufen am 18.08.2025).

Bundesministerium für Finanzen (2024): Formulierungshilfe: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Steuerrechts und zur Anpassung des Einkommensteuertarifs (Steuerfortentwicklungsgesetz – SteFeG), Berlin.

Cahuc, P., Carcillo, S. (2014): The detaxation of overtime hours: lessons from the French experiment. *Journal of Labor Economics*, Bd. 32, S. 361-400.

Deutscher Bundestag (2025): Finanzielle Anreize für Ausweitung der Erwerbstätigkeit. Antwort der Bundesregierung. Drucksache 21/755.

DGB Rechtsschutz GmbH, Mehrarbeit & Überstunden. Grundlagen – Durchsetzbarkeit – Sonderformen, Präsentation, o. O. 2025.

Elder, T., Haider, S.J., Orr, C. (2025) The evolution of the wage elasticity of labor over time. Erscheint in: *Journal of Human Resources*.

Hartl, T., Wanger, S., Warning, A., Weber, E. (2025): Zunehmende Flexibilisierung der Arbeitszeit: Höchststand von 473 Millionen Stunden auf Kurzzeitkonten. (IAB-Kurzbericht 12/2025), Nürnberg, 8 S. DOI:10.48720/IAB.KB.2512

Hohendanner, C., Kohaut, S. (2025): Tarifbindung und betriebliche Mitbestimmung: keine Trendwende in Sicht, In: *IAB-Forum* 30. Mai 2025, <https://iab-forum.de/tarifbindung-und-betriebliche-mitbestimmung-keine-trendwende-in-sicht/>, Abrufdatum: 18. August 2025

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2023): Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland, Nürnberg.

IAB-Arbeitszeitrechnung (Berechnungen des IAB FB MAKRO), Änderung der Zeitreihen ab 1991 im Rahmen der Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes im August 2024, Stand: Mai 2025

Institut DGB-Index Gute Arbeit (Hrsg.) (2025): Überstunden: Weniger ist mehr. DGB-Index Gute Arbeit Kompakt 02/2025, März 2025, Berlin. Online verfügbar unter: https://www.dgb.de/fileadmin/import/Aktuelles/News/DGB-Index-Kompakt_2025-02_%C3%9Cberstunden_C.pdf (zuletzt abgerufen am 18.08.2025).

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2025): Produktivität in Deutschland: Entwicklung, Determinanten und Prognose

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2025a): 4,4 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben 2024 Mehrarbeit geleistet. Pressemitteilung Nr. N038 vom 24. Juli 2025, Wiesbaden. Online verfügbar, zuletzt abgerufen am 18.08.2025

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2025b): Überlange Arbeitszeiten. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-3/ueberlange-arbeitszeiten.html> (zuletzt abgerufen am 12.09.2025).

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2025c): Verdienste nach Branchen und Berufen. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Branche-Berufe/_inhalt.html (zuletzt abgerufen am 15.09.2025).

Stegmaier, J., Weik, J. A., Fitzenberger, B., Weber, E. (2025): Mehr Anreize, mehr Flexibilität, mehr Arbeit? Wie Beschäftigte auf die Pläne der Bundesregierung reagieren würden. IAB-Forum, 17. Juni 2025, Nürnberg.

Tazhitdinova, A. (2022): Increasing hours worked: moonlighting responses to a large tax reform. *American Economic Journal: Economic Policy*, Bd. 14(1), S. 473-500.

Tuda, D. (2022): The effects of overtime tax on hours worked: Evidence from France. ESRI Working Paper, Trinity College Dublin.

Wanger, S., Hartl, T., Hummel, M. (2022): Überarbeitung der IAB-Arbeitszeitrechnung im Rahmen der VGR-Sommerrechnung 2022. IAB Forschungsbericht Nr. 13.