

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Sascha Müller, Katharina Beck, Dr. Moritz Heuberger, Max Lucks, Karoline Otte, Stefan Schmidt, Dr. Armin Grau, Sven Lehmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 21/2673, 21/2984, 21/3098 –

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in Deutschland ist das Anliegen der Bundesregierung, die Beschäftigung älterer Menschen zu steigern, im Grundsatz nachvollziehbar. Der mit der „Aktivrente“ gewählte Ansatz birgt jedoch erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel und Risiken, da er aufgrund des Alters und der Art der Erwerbstätigkeit diskriminiert (vgl. www.bundestag.de/resource/blob/1102508/WD-4-013-25.pdf), und ist sozial ungerecht.

Diskriminiert werden insbesondere auch sozialversicherungspflichtige abhängig Beschäftigte (beispielsweise im Kulturbereich), die steuerrechtlich, nicht jedoch arbeits- und sozialversicherungsrechtlich, als „selbständig“ eingestuft werden. Die „Aktivrente“ widerspricht damit dem steuerrechtlichen Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Verstärkt wird dies durch die sehr hohe steuerliche Freistellung von bis zu 24.000 Euro pro Jahr, was nahezu dem Doppelten des allen Bürgerinnen und Bürgern gewährten Grundfreibetrags entspricht und zusätzlich zu diesem gewährt werden soll.

Hinzu treten starke Bedenken, ob die gewählte Ausgestaltung sozialstaatswidrig ist, da die gewährte Subvention für den gleichen Tatbestand, nämlich die Ausweitung der Arbeitsstunden, umso größer ausfällt, je höher das erzielte Gesamteinkommen ist (vgl. www.bundestag.de/resource/blob/1127182/07-Kempny.pdf). Hohe Einkommen sind zudem stark mit besserer Gesundheit assoziiert. Wer fit und gesund ist, profitiert tendenziell, wer eine körperlich anspruchsvolle Tätigkeit ausgeübt hat, profitiert hingegen nicht.

Die im Gesetzentwurf angeführte Begründung zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung vermag das nicht aufzuwiegen – insbesondere, da es zur Förderung der abhängigen Beschäftigung von älteren Menschen eine verfassungsrechtlich unproblematischere, mithin mildere, Alternative gibt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. statt der geplanten Einführung einer „Aktivrente“ einen Gesetzentwurf vorzulegen, der Arbeitgebende von ihrem Beitragsanteil zur Renten- und Arbeitslosenversicherung für versicherungsfrei Beschäftigte jenseits der Regelaltersgrenze befreit, um diese Beträge als zusätzlichen Bruttolohn auszusahlen, wodurch ein Einkommensvorteil von rund einem Fünftel erreicht wird verglichen mit beitragspflichtig Beschäftigten vor dem Rentenalter;
2. zeitnah rechtliche Hindernisse, die Unternehmen an der Beschäftigung von Menschen jenseits der Regelaltersgrenze hindern oder hemmen, abzubauen;
3. falls an der „Aktivrente“ festgehalten wird, die privilegierten Einnahmen dem Progressionsvorbehalt zu unterwerfen;
4. falls an der „Aktivrente“ festgehalten wird, im Bundeshaushalt Vorsorge zu treffen für den Fall, dass das Bundesverfassungsgericht das Gesetz entweder im Grundsatz oder wegen der Beschränkung des Anwendungsbereichs (ausgenommen sind Selbständige, Freiberufler, Beamte sowie Land- und Forstwirte) rückwirkend für verfassungswidrig erklärt;
5. falls an der „Aktivrente“ festgehalten wird, eine erste Evaluierung des Gesetzes spätestens bis zum 30.09.2027 vorzulegen und darin die Ungleichbehandlung der selbstständig Tätigen sowie insbesondere die Mindereinnahmen aufgrund der Steuervergünstigung und die eventuelle Steigerung der Beschäftigung Älterer darzustellen und gegeneinander abzuwägen;
6. eine Informationskampagne über alle bestehenden Regelungen bezüglich Zuverdienstmöglichkeiten für Rentnerinnen und Rentner zusammen mit der Deutschen Rentenversicherung aufzulegen, beispielsweise in Form eines Infobeilegers zur jährlichen Rentenmitteilung;
7. Maßnahmen zu ergreifen und darauf hinzuwirken, dass Arbeitgebende ein Arbeitsumfeld schaffen, das von Beschäftigten als motivierend, wertschätzend und auf ihre Bedürfnisse eingehend empfunden wird, wie zum Beispiel Optionen zu Teilzeit, zu flexiblem Arbeiten oder zu Homeoffice – insbesondere in der letzten Dekade vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter – mit dem Ziel, den Anteil der Menschen, die bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter erwerbstätig bleiben, zu erhöhen;
8. Gesundheitsförderung im Beruf, Präventionsprogramme und Reha-Angebote auszubauen, besser zu verzahnen und Arbeitgebende dazu anzuhalten, Gesundheitsschutz zu beachten und altersgerechte Arbeitsbedingungen zu schaffen.

Berlin, den 2. Dezember 2025

Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

Deutschland steuert auf erhebliche demographische Verschiebungen zu. Nach den Ergebnissen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung kamen im Jahr 2020 34,8 Menschen im Alter zwischen 20 Jahren und der Regelaltersgrenze auf einhundert Menschen im Alter jenseits der Regelaltersgrenze – im Jahr 2040 werden es 43,4 Menschen sein. Ein wesentlicher Grund für diesen Anstieg liegt darin, dass in dieser Zeit die Generation der Babyboomer vom Erwerbs- in das Rentenalter wechselt. In der Zeit nach 2040 stagniert der Anstieg des Altenquotienten dagegen weitgehend (vgl. <https://rvaktuell.de/02-2023/die-demographische-belastung-steigt-aber-weniger-als-in-der-vergangenheit15-koordinierte-bevoelkerungsvorausberechnung-annahmen-ergebnisse-erste-folgerungen>). Zugleich sinkt das Potential erwerbsfähiger Personen bis 2040 deutlich. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigt in einer Projektion, „dass die Zahl der Arbeitskräfte von derzeit 46,4 Millionen ohne zusätzliche Einwandererinnen und Einwanderer bis 2040 auf 41,9 Millionen und bis 2060 auf 35,1 Millionen zurückgehen würde“ (vgl. www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2024/november/ohne-zuwanderung-geht-die-zahl-der-arbeitskraefte-in-deutschland-bis-2040-deutlich-zurueck). Diese doppelte Herausforderung mahnt zum Handeln. Die Problemanalyse der Bundesregierung ist daher im Grundsatz nachvollziehbar. Das gewählte Instrument der „Aktivrente“ birgt jedoch erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel, insbesondere vor dem Hintergrund, dass es geeignetere und mildere Alternativen gibt.

Nach geltendem Recht müssen Arbeitgebende seit 01.01.2022 wieder, wie zuvor schon bis 31.12.2016, für Menschen jenseits der Regelaltersgrenze den Arbeitgeberanteil zur Renten- und Arbeitslosenversicherung entrichten, während die Arbeitnehmenden beitragsfrei sind. Wie im damaligen Flexirentengesetz vorgesehen, sollten auch die Arbeitgebenden von der Beitragspflicht befreit sein, damit diese die gesparten Beträge an ihre älteren Beschäftigten als Bruttolohn auszahlen. Zusammen mit der bereits bestehenden Beitragsfreiheit für die Arbeitnehmenden selbst ergibt sich daraus – bei ansonsten gleichem Bruttoeinkommen von Beschäftigten unterhalb der Regelaltersgrenze – ein Vorteil vor Steuern in Höhe von rund einem Fünftel. Da aus den Arbeitgebendenbeiträgen für diese Beschäftigten keine Leistungsansprüche gegenüber der Rentenversicherung erwachsen, ist dies sowohl systemkonform und verfassungsrechtlich unproblematisch, als auch zielgenau auf die Gruppe der abhängig Beschäftigten begrenzt. Zusammen mit der seit 01.01.2023 geltenden unbegrenzten Verdienstmöglichkeit neben der gesetzlichen Altersrente ergibt sich daraus, selbst nach der regelhaften Besteuerung, ein erheblicher Anreiz zur abhängigen Erwerbsarbeit jenseits der Regelaltersgrenze.

Die verfassungsrechtlichen Risiken der „Aktivrente“ bergen zudem erhebliche haushalterische Risiken. Sollte das Verfassungsgericht die Steuersubvention nicht grundsätzlich verwerfen, sondern, um wenigstens die intragenerationelle Ungleichbehandlung zu heilen, den Anwendungsbereich auch auf Selbstständige, Beamte, Freiberuflerinnen und Freiberufler als auch Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft rückwirkend erweitern, drohen Steuerrückerstattungen im mittleren Milliardenbereich. Das Institut der deutschen Wirtschaft errechnet nur für alle derzeit arbeitenden Selbstständigen jenseits der Regelaltersgrenze Mindereinnahmen von rund 1,3 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2025/IW-Kurzbericht_2025-Aktivrente.pdf). Zumindest sollte für die steuerfreien Einnahmen durch die „Aktivrente“ der Progressionsvorbehalt gem. § 32b EStG vorgesehen werden, um die Mindereinnahmen etwas zu begrenzen.

Insgesamt sind Zweifel angebracht, ob die „Aktivrente“ überhaupt zur beabsichtigten Zielerreichung geeignet und notwendig ist. Laut dem Statistischen Bundesamt steigt die Erwerbsbeteiligung Älterer seit Jahren stetig an, ist auf einem historischen Höchstwert und dürfte weiter steigen – auch ohne diese Subvention. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes gehen 13 Prozent der Rentnerinnen und Rentner im Alter von 65 bis 74 Jahren einer Arbeit nach. Bei den Männern mit einer Altersrente beträgt der Anteil 16 Prozent und bei den Frauen 10 Prozent. (vgl. www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2025/PD25_44_p002.html). Dabei ist die Motivlage am wenigsten durch finanzielle Anreize bestimmt. Hauptgrund für die fortgesetzte Erwerbsarbeit sind nahezu gleichwertig mit Werten zwischen 89 und 95 Prozent bei Frauen und Männern: Spaß an der Arbeit, Kontakt zu Menschen sowie der Wunsch nach einer Aufgabe. Die finanziellen Anreize spielen nur bei 53 Prozent der Männer und 70 Prozent der Frauen eine Rolle (vgl. www.vermoegenszentrum.de/wissen/worauf-muss-ich-achten-wenn-ich-im-ruhestand-erwerbstaetig-bin). Folgerichtig kommen Feldstudien zum Ergebnis, dass mit 25.000 bis 33.000 zusätzlich arbeitenden Ruheständlern nur wenige Menschen durch die „Aktivrente“ in Beschäftigung wechseln oder bleiben werden (vgl. www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2025/mit-der

aktivrente-gegen-den-fachkraeftemangel-welche-chancen-unternehmen-und-politik-jetzt-haben). Dem gegenüber stehen die durch die Bundesregierung im Gesetzentwurf angegebenen hohen Mindereinnahmen in Höhe von 890 Mio. Euro jährlich, ausgelöst allein durch die bereits heute, gänzlich ohne diesen steuerlichen Anreiz, steuerpflichtig arbeitenden Menschen jenseits der Regelaltersgrenze. Umgerechnet subventioniert der Gesetzgeber unter dieser Annahme jede zusätzliche Stelle mit bis zu 35.600 Euro, also nahezu dem anderthalbfachen des vorgesehenen Freibetrags.

Neben der Geeignetheit des Gesetzes sollte die Bundesregierung auch ein Augenmerk darauf legen, andere ad-verse Anreize in den Fokus zu nehmen. Dazu gehören beispielsweise Frühverrentungsprogramme von Unternehmen, die abschlagsfreie Rente nach 45 Beitragsjahren („Rente mit 63“) sowie der frühere Rentenbezug mit Abschlägen. Aber es braucht auch verstärkte Anstrengungen der Arbeitgebenden, die Menschen zu befähigen, tatsächlich bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter erwerbstätig bleiben zu können. Das betrifft Fragen der Gesundheitsvorsorge, Prävention und Reha und auf die Bedürfnisse der älteren Beschäftigten zugeschnittene Arbeitsbedingungen durch Teilzeit, flexiblen Arbeitszeiten und Homeoffice. Heute arbeiten nur 40 Prozent der Menschen bis zur gesetzlichen Regelaltersgrenze, 60 Prozent scheiden vorher aus.

Studien ergeben zudem, dass viele Menschen im Ruhestand über die bereits geltenden Regelungen und finanziellen Vorteile einer Beschäftigung über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus schlecht informiert sind. So glauben nahezu zwei von drei Bürgerinnen und Bürgern, dass bei einem Zuverdienst die Rente gekürzt werden würde (vgl. www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/aktiviert-die-aktivrente-aeltere). Außerdem bestehen bei der Beschäftigung Älterer Hemmnisse auf Arbeitgeberseite. Dazu zählen strenge Vorgaben bei sogenannten Hinausschiebensvereinbarungen, in denen Arbeitgebende und Arbeitnehmende das im Arbeitsvertrag oder im Tarifvertrag vereinbarte automatische Ende des Arbeitsvertrags wegen des Erreichens der Regelaltersgrenze einvernehmlich hinausschieben können, Kündigungsschutzregeln, die auch für Menschen im Rentenalter greifen, sowie weitere hemmende Regelungen im Teilzeit- und Befristungsgesetz. Ohne sich auch diesen Fragen zu widmen ist – ungeachtet der verfassungsrechtlichen Fragen und der in Frage stehenden Geeignetheit zur Zielerreichung – das vorliegende Gesetz allenfalls Stückwerk, da bestehende Hemmnisse die ohnehin zweifelhafte Effektivität des Gesetzes weiter unterminieren (vgl. www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/arbeit-60-zwischen-paragrafen-und-praxis).

Immerhin soll im Gesetzentwurf zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten (Bundestagsdrucksache 21/1929) das Anschlussverbot in § 14 Absatz 2 Satz 2 Teilzeit- und Befristungsgesetz für Menschen jenseits der Regelaltersgrenze aufgehoben werden. Damit würden mehrfach befristete Anstellungen beim früheren Arbeitgeber möglich. Aber auch wenn alle rechtlichen Hemmnisse beseitigt oder von den Unternehmen als überwindbar betrachtet werden, bleibt als Aufgabe für Politik und Gesellschaft, dass Unternehmen auch bereit sein müssen, Ältere zu beschäftigen. Zugleich müssen auch ältere Menschen motiviert und bestärkt werden, damit diese sich Tätigkeiten – womöglich auch in neuen Bereichen – zutrauen.

Alles in allem ist festzuhalten: Die Effektivität und Effizienz des vorgelegten Gesetzentwurfs ist zweifelhaft, die hohen fiskalischen Kosten sind hingegen sicher, da sie durch jene Menschen ausgelöst werden, die schon heute über die Regelaltersgrenze hinaus erwerbstätig sind. Die verfassungsrechtlichen und dadurch ausgelösten haushalterischen Risiken sind erheblich, zumal es eine zielgenauere und verfassungsrechtlich unproblematische Alternative gibt, die von der Bundesregierung noch nicht einmal geprüft wurde (vgl. Bundestagsdrucksache 21/2577, Antwort zu Frage 10c). Nicht zu unterschätzen sind zudem die Nebenwirkungen des vorliegenden Gesetzentwurfs auf die Gruppe der Selbständigen und freiberuflich Tätigen, die sich durch den Ausschluss stark benachteiligt fühlen, wie sie in zahlreichen Zuschriften an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Ausdruck gebracht haben. Unter diesen benachteiligten Bürgerinnen und Bürger sind bereits Stimmen vernehmbar, dass Klagen erwogen werden.