

Prof. Dr. Tabea Bucher-Koenen

An den Finanzausschuss

Des Deutschen Bundestages

Elektronisch an finanzausschuss@bundestag.de

Head
Pensions and Sustainable Financial Markets
Tel. +49 (0) 621/1235-147
tabea.bucher-koenen@zew.de

Mannheim, 27.11.2025

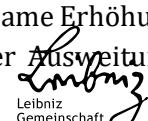
**Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung:
Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern
im Rentenalter (Aktivrentengesetz)**

Sehr geehrte Mitglieder des Finanzausschusses,

herzlichen Dank für die Möglichkeit zum Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz) Stellung zu nehmen.

Vor dem Hintergrund von alternden Gesellschaften wird in vielen Ländern darüber diskutiert, wie Rentensysteme nachhaltig gestaltet werden können. Demographischer Wandel als Kombination aus steigender Lebenserwartung und geringen Geburtenraten und dem Eintritt der Babyboomer-Generation in den Ruhestand setzt die weltweiten Rentensysteme unter Druck. Um die Belastung auf Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Soziale Sicherungssysteme durch den demografischen Wandel abzumildern, besteht das Ziel, das Potenzial älterer Arbeitnehmer besser zu nutzen. Eine naheliegende und wirksame Maßnahme, um dieses Ziel zu erreichen, ist die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und die Abschaffung von vorzeitigen Rentenzugangswegen. Ein späterer Renteneintritt wirkt sich positiv bei Engpässen auf dem Arbeitsmarkt aus und entlastet die finanzielle Lage der Sozialen Sicherungssysteme. Er ermöglicht es knapp werdende Erwerbstätige mit wichtigen Fähigkeiten im Arbeitsmarkt zu erhalten und personelle Engpässe zu entschärfen. Außerdem reduziert sich das Volumen der auszuzahlenden Rentenleistungen und es erhöht sich das gesamte Arbeitsvolumen, das die Steuer- und Beitragsbasis der sozialen Sicherungssysteme darstellt.

Allerdings ist die Erhöhung des Renteneintrittsalters eine politisch höchst unbeliebte Maßnahme (siehe hierzu auch Börsch-Supan et al. 2018). Das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz) sieht zur Erhöhung des Arbeitsangebots Älterer die Einführung eines Steuerfreibetrags bei Einnahmen aus nichtselbstständiger Beschäftigung in Höhe von 2000 Euro monatlich für Personen vor, die die gesetzliche Regelaltersgrenze erreicht haben. Damit zielt es darauf ab, die Erwerbstätigkeit Älterer zu erhöhen ohne auf die unliebsame Erhöhung des Renteneintrittsalters zurückgreifen zu müssen. Es setzte auf die Freiwilligkeit der Ausweitung des Arbeitsangebots aufgrund der finanziellen Attraktivität dieser Option.



Leibniz
Gemeinschaft

1. Kann das Ziel der höheren Erwerbsbeteiligung mit der gewählten Maßnahme erreicht werden?

Grundsätzlich entsteht durch die Regelung ein Anreiz nach Erreichen der Regelaltersgrenze einer nichtselbstständigen Tätigkeit nachzugehen. Ob solch eine Regelung grundsätzlich zu einer Erhöhung einer Verringerung oder einem gleichbleibenden Arbeitsvolumen führt, hängt von den Anreizen im Rentensystem, den Anreizen im Arbeitsmarkt und den Präferenzen und Lebensumständen der Betroffenen ab. Die empirische Evidenz zur Wirkung flexibler Übergänge in den Ruhestand auf das Arbeitsvolumen ist insgesamt gemischt (Börsch-Supan et al. 2018). Theoretische ist mit folgenden Effekten zu rechnen: (1) Die steuerlichen Anreize führen zu einer Aufnahme zusätzlicher Erwerbstätigkeit und einer Ausweitung der gearbeiteten Stunden (Substitutionseffekt). Dann wäre die Wirkung auf das Arbeitsvolumen positiv. (2) Die steuerlichen Anreize führen zu Mitnahmeeffekten bei Personen, die auch ohne die steuerlichen Anreize gearbeitet hätten. Dann wäre die Wirkung auf das Arbeitsvolumen neutral. (3) Der steuerliche Anreiz führt aufgrund des Einkommenseffektes zu einer Reduktion des Arbeitsvolumens. Dann wäre die Wirkung auf das Arbeitsvolumen negativ. Die Gesamtwirkung der steuerlichen Anreize hängt von der spezifischen Reaktion unterschiedlicher Personengruppen ab.

Die derzeitigen Schätzungen zur möglichen Wirkung der geplanten Regelung liegen weit auseinander.

In der Begründung zum Gesetzestext heißt es „Destatis geht insgesamt von knapp 672 000 mehr als geringfügig Beschäftigten im Alter von 65 Jahren und älter aus. Unter der Annahme, dass eine Anzahl von 25 % dieser sozialversicherungspflichtig Beschäftigten noch ab dem Regelrenteneintrittsalter von 67 Jahren sozialversicherungspflichtig beschäftigt bleibt oder durch die Aktivrente dazu angeregt wird, wieder eine Beschäftigung aufzunehmen, wird der Berechnung eine Anzahl von 168 000 Personen zu Grunde gelegt.“

Im Jahr 2024 bezogen in Deutschland etwa 18.9 Millionen Menschen in Deutschland Renten wegen Alters. Von diesen Personen waren etwa 7,1% neben ihrem Rentenbezug beschäftigt. 1.180.137 Personen gingen nach Erreichen der Regelaltersgrenze einer Beschäftigung nach, etwa 78% dieser Gruppe im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung. Getrennt nach Altersgruppen kann eine deutliche Abnahme der Beschäftigungswahrscheinlichkeit mit höherem Alter beobachtet werden: Der Anteil hinzuverdienender Altersrentner liegt im Alter von 66 bis 68 noch bei etwa 17%, nimmt anschließend jedoch stetig ab und liegt im Alter von 75 bis 80 bei unter 5%.

Schätzungen von Brüll et al. (2024) beschränken sich daher auf Personen im Alter von 63 bis 73. Um abzuschätzen, ob und in welchem Umfang die Zunahme der Nettoeinkommen durch Steuervorteile der Aktivrente zu mehr Beschäftigung unter Altersrentnern führen könnte, berechnen die Autoren den durchschnittlichen Nettoeinkommenszuwachs für Haushalte in der relevanten Altersgruppe und nutzen verschiedene Schätzwerte der Lohnelastizität des Arbeitsangebots. Dieser Wert gibt an, wie viel zusätzliches Arbeitsangebot durch eine Erhöhung des verfügbaren Nettoeinkommens entstehen könnte. Bei einem errechneten durchschnittlichen Nettoeinkommenszuwachs von 5,5% und einer Angebotselastizität von 0,2 bis 0,3 (siehe auch Bohmann et al., 2025) betrüge der Zuwachs an erwerbstätigen Rentnern daher etwa 10.000 bis 15.000 Personen.

Zu beachten ist dabei, dass die Implikationen für die Arbeitsstunden, die pro Person geleistet werden, nicht klar abzuschätzen sind. Sowohl eine Ausweitung der Arbeitszeit bis zu einem Verdienst von 2000

Euro ist aufgrund eines Substitutionseffekts denkbar, als auch eine Verringerung der Arbeitszeit aufgrund des entstehenden Einkommenseffekts. Unter der Annahme, keiner Änderung der durchschnittlichen Arbeitszeit ergäbe sich durch den Zuwachs der Beschäftigten eine zusätzlich geleistete Arbeitszeit von 8,8 bis 13,3 Millionen Stunden pro Jahr.

Bohmann et al. (2025) kommen hingegen auf Grundlage einer Online-Befragung Älterer mit Vignetten-Experiment auf deutlich höhere mögliche Beschäftigungssimplikationen. Befragte geben im Schnitt eine mögliche Erhöhung der Beschäftigung und des Arbeitsvolumens um etwa 10 Prozent. Bezogen auf Informationen aus dem Mikrozensus ergäbe sich daher ein Beschäftigungsanstieg von 25.000 bis 33.000 Vollzeitäquivalenten.

Nach einem Zeitraum von zwei Jahren soll die Aktivrente auf ihre Wirksamkeit hinsichtlich der gesetzten Ziele, spezifisch der Erhöhung der Erwerbsquote von Personen nach Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze, evaluiert werden. Vor dem Hintergrund der möglichen Reaktionen ist eine Beschränkung der Evaluation auf Erwerbsquoten nicht ausreichend. Es sollten auch das Arbeitsvolumen (gearbeitet Stunden) und die Einkommen in die Evaluation einbezogen werden.

2. Mit welchen finanziellen Auswirkungen ist zu rechnen?

Für die steuerliche Implikationen des Gesetzes ergibt sich damit folgendes Bild: Grundsätzlich verzichtet der Gesetzgeber auf Einnahmen von Personen, die bereits ohne zusätzliche Steueranreize einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder nachgehen würden. Zudem gibt es Gruppen, die aufgrund der steuerlichen Anreize eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ihre bisherige (geringfügige) Erwerbstätigkeit auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausweiten. Sind diese Gruppen nur bis zum Steuerfreibetrag aktiv, ergibt sich dadurch ein steuerneutraler Effekt. Reduzieren Personen aufgrund des Einkommenseffektes ihr Arbeitsangebot, könnte es auch zur Reduktion von Steuereinnahmen kommen, wenn diese oberhalb des Freibetrags aktiv sind. Wenn eine darüberhinausgehende Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, und durch die Gesetzesänderung eine über den Steuerfreibetrag hinausgehende Erwerbstätigkeit aufgenommen wird, würde dies einen positiven Effekt auf die Steuereinnahmen ergeben. Zudem ergeben sich durch ausgeweitete oder zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse positive Einnahmen der Sozialversicherungen. Auch die steuerlichen Auswirkungen und die Wirkung auf die Sozialversicherung sollten daher in der Evaluation mit betrachtet werden.

3. Besteht die Gefahr von Fehlanreizen?

Folgende (ungewünschte) Nebeneffekte der Regelung sind möglich und wurden teilweise schon im vorherigen Abschnitt angesprochen:

- Reduktion des Arbeitsvolumens aufgrund von Einkommenseffekten: Aufgrund des höheren Nettoeinkommens können manche Personen das Arbeitsvolumen aufgrund des Einkommenseffektes reduzieren.
- Mitnahmeeffekte bei Personen, die auch ohne den steuerlichen Vorteil gearbeitet hätten: Bei dieser „Nebenwirkung“ wäre die Regelung wirkungslos bezüglich des Arbeitsvolumens, was in der Evaluation geprüft werden sollte.
- Verdrängungseffekte auf jüngere Arbeitnehmende: Eine Befürchtung ist, dass die Ausweitung des Arbeitsangebots Älterer, die Arbeitsmöglichkeiten von jüngeren Arbeitnehmenden

einschränkt („lump of labor fallacy“). Die akademische Literatur zeigt hierfür allerdings keine eindeutige Evidenz (Allen 2023). Auf Grundlage makroökonomischer Daten konnten keine bzw. vereinzelt sogar schwach positive Zusammenhänge zwischen der Erwerbstätigkeit Älterer und Jüngerer festgestellt werden (Gruber und Milligan 2010; Kalwij et al. 2010). Weitere Studien zeigen auf Firmenebene teilweise negative Effekte für die Karrierewege jüngerer Menschen, etwa in weniger skill-intensiven Branchen und weniger produktiven Firmen (z.B. Bianchi et al. 2023; Mohnen 2021).

- Ausweitung auf langjährig Versicherte: Zudem sollte an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass eine Erweiterung der steuerlichen Anreize auf Personen, die vor der Regelaltersgrenze eine Rente beziehen, deutliche Frühverrentungsanreize setzt. Die Einführung von steuerlichen Anreizen beim Erwerbseinkommen in dieser Altersgruppe kann dazu führen, dass mehr Personen eine vorzeitige Rente in Anspruch nähmen und die Auswirkung auf das Abreitvolumen in dieser Gruppe negativ ausfallen würde.

Literatur

Allen, Steven G. (2023). Demand for older workers: What do we know? What do we need to learn?, *The Journal of the Economics of Ageing*, <https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2022.100414>.

Bianchi, Nicola, Bovini, Giulia, Jin Li, Paradisi, Matteo and Powell, Michael (2023). Career Spillovers in Internal Labour Markets, *The Review of Economic Studies*, 90(4): 1800–1831, <https://doi.org/10.1093/restud/rdac067>

Bohmann, Sandra, Haan, Peter, und Herrmann, Fiona (2025). Aktiviert die Aktivrente Ältere? Evidenz zur Wirkung finanzieller Anreize auf das Arbeitsangebot von Personen vor und im Rentenalter? Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/aktiviert-die-aktivrente-aelttere>

Börsch-Supan, Axel, Bucher-Koenen, Tabea, Goll, Nicolas und Kutlu-Koc, Vesile (2018). Dangerous flexibility – retirement reforms reconsidered, *Economic Policy*, 315–355

Brüll, Eduard, Pfeiffer, Friedhelm und Ziebarth, Nicolas R. (2024). Analyse der Einkommens- und Beschäftigungswirkungen einer Einführung des CDU-Konzepts der „Aktiv-Rente“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 25(3-4): 227–232

Gruber, Jonathan und Milligan, Kevin (2010). Do elderly workers substitute for younger workers in the United States? In: Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment. Gruber & Wise (Eds.). Online: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c8262/c8262.pdf>

Kalwij, Adriaan, Kapteyn, Arie und de Vos, (2010). Retirement of Older Workers and Employment of the Young. *De Economist*. <https://doi.org/10.1007/s10645-010-9148-z>.

Mohnen, Paul (2021). The Impact of the Retirement Slowdown on the US Youth Labor Market. *Journal of Labor Economics*. <https://doi.org/10.1086/725874>.