

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

– Drucksache 21/2673 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1059. Sitzung am 21. November 2025 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 3 Nummer 21 Satz 1, 2, 3, 6 EStG)

Artikel 1 Nummer 1 ist durch die folgende Nummer 1 zu ersetzen:

„1. Nach § 3 Nummer 20 wird die folgende Nummer 21 eingefügt:

- „21. Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit nach § 19 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis zu einer Höhe von höchstens 2 000 Euro für jeden Kalendermonat, wenn die Einnahmen für vom Arbeitnehmer nach Erreichen der Regelaltersgrenze gemäß § 35 Satz 2 oder § 235 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch erbrachte Leistungen zufließen und der Arbeitgeber für diese Leistungen Beiträge nach § 168 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 1d oder Absatz 3, § 172 Absatz 1 oder § 172a des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch zu entrichten hat. Ein nicht ausgeschöpfter Höchstbetrag kann nicht auf einen anderen Kalendermonat übertragen werden. Die Steuerfreiheit gilt nicht, wenn die Einnahmen bereits nach anderen Vorschriften steuerfrei sind. << ... Satz 4 und 5 weiter wie Vorlage ... >> Die Steuerbefreiung nach Satz 1 darf bei mehreren gleichzeitig vorliegenden Dienstverhältnissen nur in einem Dienstverhältnis des Arbeitnehmers berücksichtigt werden.“

Begründung:

Zu § 3 Nummer 21 Satz 1 bis 3 EStG

Der Jahresbetrag der steuerfreien Einnahmen in Höhe von 24 000 Euro wird auf einen entsprechenden monatlichen Höchstbetrag geändert (Satz 1). Damit wird klargestellt, dass die relevanten Grenzen für den Monat gelten und keine Gesamtbetrachtung erfolgt. Zudem wird klargestellt, dass die auf den Monat entfallenden steuerfreien Beträge nicht übertragen und verrechnet werden können

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

(Satz 2). Unausgeschöpfte Beträge verfallen. Satz 3 entspricht Satz 2 des bisherigen Gesetzentwurfes.

Zu § 3 Nummer 21 Satz 6 EStG

Der bisherige Satz 6 bezüglich der zeitanteiligen Berücksichtigung kann entfallen, da dies nun über die neu gefassten Sätze 1 und 2 geregelt wird.

Nunmehr wird in Satz 6 angeordnet, dass die Steuerbefreiung bei gleichzeitig mehreren Dienstverhältnissen nur in einem einzigen Dienstverhältnis angewendet werden darf. Wird das Dienstverhältnis in einem Monat beendet, kann die Steuerbefreiung für ein neu begründetes Dienstverhältnis im folgenden Monat in Anspruch genommen werden. Eine Aufsplittung des steuerfreien Höchstbetrages auf mehrere gleichzeitig vorhandene Dienstverhältnisse ist damit ausgeschlossen. Es handelt sich hierbei um eine klarstellende Ergänzung der lohnsteuerlichen Regelungen in den Sätzen 4 und 5, was sich auch aus der Begründung zum Gesetzentwurf zu den Sätzen 4 und 5 ergibt.

2. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 3 Nummer 21 Satz 7 – neu – EStG)

Nach Artikel 1 Nummer 1 § 3 Nummer 21 Satz 6 ist der folgende Satz einzufügen:

„Überschreiten die Einnahmen den nach Satz 1 steuerfreien Betrag, dürfen die mit diesem Dienstverhältnis in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang stehenden Ausgaben abweichend von § 3c nur insoweit als Werbungskosten abgezogen werden, als sie den Betrag der steuerfreien Einnahmen übersteigen;“

Begründung:

Der Abzug von Werbungskosten wird nur zugelassen, soweit diese den steuerfreien Betrag nach Satz 1 überschreiten. § 3c EStG wird insoweit verdrängt. Durch Satz 1 werden Einnahmen aus nicht-selbständiger Arbeit nach § 19 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EStG freigestellt. Die mit dieser Tätigkeit im Zusammenhang stehenden Werbungskosten müssen daher nicht gesondert in Abzug gebracht werden. Diese sind mit der Steuerbefreiung abgegolten.

Durch diese Regelung werden die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Finanzverwaltung von Nachweis- und Prüfungspflichten als Beitrag zur Entbürokratisierung entlastet. Insbesondere entfällt bei Überschreiten des steuerfreien Betrages die verhältnismäßige Aufteilung der Werbungskosten nach steuerfreien und steuerpflichtigen Einnahmen im Sinne des § 3c Absatz 1 EStG.

3. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 3 Nummer 21 EStG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Steuerbefreiung gemäß § 3 Nummer 21 EStG-E erst ab dem Monat gewährt werden sollte, der auf das Erreichen der Regelaltersgrenze folgt.

Begründung:

Nach dem Wortlaut von § 3 Nummer 21 Satz 1 EStG-E („Einnahmen für vom Steuerpflichtigen nach Erreichen der Regelaltersgrenze gemäß § 35 Satz 2 oder § 235 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch erbrachte Leistungen“) findet die Steuerbefreiung bereits für den Arbeitslohn im letzten Monat vor dem Beginn der Regelaltersrente Anwendung, soweit der Arbeitslohn auf den Zeitraum nach Erreichen der Altersgrenze entfällt. Dadurch würden alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer begünstigt, die bis zum Beginn der Regelaltersrente in einem Arbeitsverhältnis stehen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer tatsächlich freiwillig über den Beginn der Regelaltersrente hinaus weiterarbeitet – obwohl genau das eigentlich der Zweck der Aktivrente ist.

Damit ist der Anwendungsbereich der Steuerbefreiung weiter gefasst als beabsichtigt war. Das veranschaulicht nachfolgendes Beispiel:

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

„A wurde am 10. August 1960 geboren und möchte Regelaltersrente beantragen. Aufgrund der gestaffelten Altersgrenze erreicht A das Rentenalter (gemäß § 235 Absatz 2 SGB VI) am 10. Dezember 2026.

Die Altersrente beginnt allerdings erst von dem Kalendermonat an, zu dessen Beginn die Anspruchsvoraussetzungen für die Rente erfüllt sind (§ 99 Absatz 1 SGB VI). Da A die Altersgrenze erst am 10. Dezember 2026 erreicht, beginnt die Regelaltersrente am 1. Januar 2027, das Beschäftigungsverhältnis endet am 31. Dezember 2026.

Das führt zu folgendem Problem: Der auf den Zeitraum vom 11. bis zum 31. Dezember 2026 entfallende Lohn bleibt bis zur Höhe von 2 000 Euro steuerfrei, obwohl dieser Lohn nicht für eine freiwillige Weiterarbeit über das Rentenalter hinaus gezahlt wird.“

4. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Wirtschaftsstandort Deutschland steht aufgrund einer anhaltenden Phase der wirtschaftlichen Schwäche vor enormen Herausforderungen. Die Bundesregierung hat sich nunmehr dafür entschieden, eine Aktivrente einzuführen.
- b) Der Gesetzentwurf führt nach Angaben der Bundesregierung zu erheblichen Steuerausfällen, die im Zeitraum der Jahre 2026 bis 2030 zu fast 60 Prozent von den Haushalten der Länder und Gemeinden zu tragen sind. Die Ausfälle der Länder belaufen sich auf rund 1,9 Milliarden Euro, die der Gemeinden auf rund 0,7 Milliarden Euro. Der Bundesrat merkt ein weiteres Mal an, dass sich die Haushalte der Länder und insbesondere die der Gemeinden ohnehin hohen strukturellen Herausforderungen gegenübersehen. Mit dem hierdurch verbundenen Ausgabenwachstum kann die Einnahmeentwicklung nicht mithalten.
- c) Der Finanzierungssaldo der Kommunen hat sich von dem Jahr 2023 auf das Jahr 2024 von 6 Milliarden Euro auf 24 Milliarden Euro auf ein Rekorddefizit vergrößert, das sich voraussichtlich auf bis zu 36 Milliarden Euro erhöhen wird. Die mit dem Entwurf des Aktivrentengesetzes verbundenen Mindereinnahmen verschärfen zusätzlich die Haushaltslage und schränken die Handlungsfähigkeit der Kommunen weiter ein.
- d) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die durch das Gesetzesvorhaben entstehenden Steuermindereinnahmen der Länder und insbesondere der Kommunen nachhaltig zu kompensieren. Dabei kommen verschiedene Bereiche in Betracht, wie etwa die verstärkte Finanzierung des Deutschlandtickets durch den Bund oder eine Anhebung der Finanzierungsbeteiligung des Bundes an den flüchtlingsbedingten Ausgaben der Länder.

5. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung beabsichtigt eine Evaluation der Wirkungen des Gesetzes bis Ende des Jahres 2029. Der Bundesrat bittet in diesem Zusammenhang darum, bei der Durchführung dieser Evaluation eine hinreichend differenzierte Betrachtung arbeitsmarktlischer Aspekte sicherzustellen und zugleich eine transparente Information der Länder zu gewährleisten.

Die Evaluation sollte dabei insbesondere folgende Aspekte berücksichtigen:

- a) Die Verteilung der Inanspruchnahme nach Branchen, Regionen, Geschlecht und Einkommen, um zu erkennen, welche Beschäftigtengruppen tatsächlich von der Aktivrente profitieren und wo Nachsteuerungsbedarf besteht.
- b) Die Auswirkungen auf die Beschäftigungsquote und Verbleibdauer älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Erwerbsleben, um zu prüfen, ob das Gesetz die angestrebte Verlängerung der Erwerbsbeteiligung wirksam unterstützt.
- c) Die Wirkungen auf die Fachkräftesicherung, insbesondere in Branchen mit bestehendem Arbeits- und Fachkräftemangel, um den arbeitsmarktpolitischen Nutzen der Regelung einschätzen zu können.
- d) Die möglichen Mitnahmeeffekte und Anreizwirkungen, um zu bewerten, in welchem Umfang der steu-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

erliche Freibetrag zusätzliche Erwerbstätigkeit fördert oder bestehende Beschäftigung lediglich steuerlich begünstigt.

Begründung:

Mit dem Aktivrentengesetz soll älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglicht werden, über die Regelaltersgrenze hinaus im Erwerbsleben zu verbleiben. Die neue Regelung nach § 3 Nummer 21 EStG sieht hierzu einen monatlichen Steuerfreibetrag bis zu 2 000 Euro für Beschäftigte vor, die nach Erreichen der Regelaltersgrenze weiterhin in abhängiger Beschäftigung tätig sind und für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber weiterhin Beiträge zur Rentenversicherung entrichten. Ziel des Gesetzes ist es, zusätzliche Fachkräftepotenziale zu aktivieren, den Wissenstransfer in Betrieben zu sichern und Übergänge in den Ruhestand flexibler zu gestalten.

Damit diese Ziele überprüfbar erreicht werden, ist eine Evaluation erforderlich, die neben der Inanspruchnahme auch die tatsächlichen Auswirkungen auf verschiedene Beschäftigtengruppen beleuchtet. Analysen der Bundesagentur für Arbeit und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung deuten darauf hin, dass der Freibetrag überwiegend in Berufsgruppen mit geringerer körperlicher Belastung und höheren Qualifikationsniveaus genutzt werden dürfte. In körperlich anstrengenden Tätigkeiten wie Bau, Logistik oder Pflege sind längere Erwerbszeiten dagegen nur begrenzt realistisch. Eine differenzierte Evaluation kann wesentlich dazu beitragen, diese Unterschiede sichtbar zu machen und gezielte Schlussfolgerungen für die Gesetzesbewertung zu ermöglichen.

Auch eine geschlechterspezifische Betrachtung ist wichtig, da Frauen häufiger in Teilzeit, im Dienstleistungsbereich oder in Pflegeberufen tätig sind und daher seltener vom vollen steuerlichen Vorteil profitieren.

Die vorgesehene transparente Information der Länder ermöglicht es, regionale und branchenspezifische Besonderheiten frühzeitig zu identifizieren und die bundesgesetzliche Maßnahme in ihrer Wirksamkeit besser einschätzen zu können, ohne dass dadurch zusätzlicher Verwaltungsaufwand in den Ländern entsteht. Die Durchführung der Evaluation und die Umsetzung etwaiger Folgerungen liegen in der Verantwortung des Bundes.

Eine Evaluation mit dieser Tiefe schafft eine belastbare Grundlage, um die Aktivrente als Instrument der Fachkräftesicherung evidenzbasiert weiterzuentwickeln und ihre Wirksamkeit dauerhaft zu sichern.

6. Zum Gesetzentwurf allgemein

Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf sollen die Wirkungen der Aktivrente bis Ende des Jahres 2029 auf ihre Wirksamkeit hinsichtlich der gesetzten Ziele überprüft werden. Dabei soll unter anderem untersucht werden, ob durch eine etwaige generelle Einbeziehung von Selbständigen zusätzliche Wachstumsimpulse erschlossen werden können. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, die vorgesehene Evaluierung gesetzlich zu normieren sowie die maßgebenden Kriterien und Datengrundlagen weitestmöglich bereits zum Beginn des Evaluierungszeitraums festzulegen.

Begründung:

Die Bundesregierung sieht für Selbständige gegenwärtig keinen Handlungsbedarf, da bereits eine große Zahl von Selbständigen nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze weiterarbeite. Zudem würden im Zusammenhang mit der Aktivrente für Personen, die über die Regelaltersgrenze hinaus nicht selbständig beschäftigt sind, Sozialversicherungsbeiträge geleistet, welche die Einnahmeseite der Sozialversicherungen erhöhen und stabilisieren.

Hierzu ist anzumerken, dass – aufgrund ihrer sozialen Schutzbedürftigkeit – pflichtversicherte Selbständige oder freiwillig gesetzlich versicherte (Solo-) Selbständige im Rentenalter oftmals nicht freiwillig weiterarbeiten, sondern auf den weiteren Verdienst angewiesen sind und von der Steuerbefreiung in besonderem Maße profitieren könnten. Wenn diese Personen über die Regelaltersgrenze

hinaus weiterarbeiten und gegebenenfalls gleichzeitig auch weiterhin Sozialversicherungsbeiträge leisten, bleibt ihnen die steuerliche Vergünstigung der Aktivrente gleichwohl verwehrt, was als nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung wahrgenommen wird. Insofern wäre es nur folgerichtig, auch diesen Personenkreis in den Kreis der Berechtigten für die Aktivrente einzubeziehen. Zudem besteht nicht nur bei abhängig Beschäftigten ein Bedarf an Fachkräften, sondern in erheblichem Maße auch bei pflichtversicherten Selbständigen (etwa Handwerkerinnen und Handwerkern, Hebammen und Entbindungspflegern, Therapeutinnen und Therapeuten) oder freiwillig gesetzlich versicherten (Solo-)Selbständigen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffer 1 Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 3 Nummer 21 Satz 1, 2, 3, 6 EStG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Regelung entspricht der allgemeinen Steuersystematik der Steuerfreistellungen in § 3 EStG. In den Auswirkungen der Norm ergeben sich durch den Vorschlag zudem keine Änderungen.

Zu Ziffer 2 Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 3 Nummer 21 Satz 7 – neu – EStG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Sie weist darauf hin, dass durch diese Regelung zwar möglicherweise die Finanzverwaltung entlastet wird. Allerdings würde die vorgeschlagene Abweichung von § 3c EStG ohne weitere Änderung des Regierungsentwurfs dazu führen, dass Werbungskosten erst ab einer Höhe von 24.000 Euro im Jahr berücksichtigt werden, wenn die Einnahmen des Steuerpflichtigen höher als 2.000 Euro im Monat sind und damit steuerpflichtig wären. Dies erscheint nicht sachgerecht.

Zu Ziffer 3 Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 3 Nummer 21 EStG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Zu Ziffer 4 Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Aufteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist in Artikel 106 des Grundgesetzes abschließend geregelt. Danach steht den einzelnen Ebenen ein bestimmter Anteil am Steueraufkommen zu; jede Ebene trägt die mit gesetzlichen Änderungen verbundenen Aufkommenswirkungen grundsätzlich selbst.

Darüber hinaus würde eine Kompensation von Steuermindereinnahmen der Länder und Gemeinden durch den Bund dessen finanzielle Handlungsfähigkeit weiter einschränken, da die bereits in der mittelfristigen Finanzplanung bestehenden Handlungsbedarfe sich weiter erhöhen würden.

Zu Ziffer 5 Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung nimmt den Vorschlag zur Kenntnis.

Die Bundesregierung hat sich im Gesetzentwurf bereits zu einer Evaluation gegenüber dem Deutschen Bundestag verpflichtet. Hierbei soll bis 2029 festgestellt werden, ob die Regelung tatsächlich zu einer höheren Erwerbsquote von Personen nach Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze geführt hat und, in einem zweiten Schritt, ob durch eine weitere Einbeziehung von Selbständigen darüber hinaus zusätzliche Wachstumsimpulse erschlossen werden können. Hierüber ist dem Deutschen Bundestag Bericht zu erstatten.

Zu Ziffer 6 Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Eine gesetzliche Kodifizierung einer Evaluationsregelung wird nicht als notwendig erachtet. Die Bundesregierung hat sich im allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs bereits zu einer Evaluation gegenüber dem Deutschen Bundestag verpflichtet.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.