Schriftliche Stellungnahmen vom 01.12.2025 zum Gesetz zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)

Inhaltsverzeichnis

IAQ - Prof. Dr. Martin Brussig 3

ZEW - Prof. Dr. Tabea Bucher-Koenen 13

BStbK - Boris Kurczinski 17

BVL - Jana Bauer 24

DGB - Ingo Schäfer 31

DIHK - Dr. Rainer Kambeck 43

Universtität Bielefeld - Prof. Dr. Simon Kempny 52

IAB - Prof. Dr. Enzo Weber 62

Martin Brussig[1]

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)“ (BT-Drs. 21/2673)

1 Einleitung

Ziel der Aktivrente ist der Gesetzesbegründung zufolge, „einen Anreiz [zu bieten], das Erwerbspotential älterer Menschen besser zu nutzen, indem der steuerliche Druck auf Arbeitsentgelt im Alter verringert und Weiterarbeit über die Regelaltersgrenze hinaus attraktiver wird. Zudem hilft dies, personelle Engpässe in vielen Bereichen zu entschärfen und Erfahrungswissen länger in den Betrieben zu halten“ (Bundesregierung 2025, S. 1). Die Kosten der Aktivrente in Form von Steuermindereinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden werden bis zum Jahr 2030 mit 890 Mio. Euro pro Jahr bzw. 4,450 Mrd. Euro über den Zeitraum von fünf Jahren beziffert (ebda., S. 2).

Die vorliegende Stellungnahme beurteilt die Aktivrente aus der Sicht der Arbeitsmarktforschung, indem die Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Älteren mit und ohne Rentenbezug in den letzten Jahren empirisch dargestellt wird. Auf dieser Basis lässt sich einschätzen, ob es der Aktivrente bedarf, um die „Weiterarbeit über die Regelaltersgrenze hinaus“ (Bundesregierung 2025, S. 1) zu unterstützen, und ob gerade von der steuerlichen Förderung der Weiterarbeit nennenswerte Impulse zu erwarten sind, um „personelle Engpässe (…) zu entschärfen“ (ebda.), oder ob dafür nicht andere Mittel geeigneter wären.[2]

Datengrundlage hierfür ist der Mikrozensus. Im Mikrozensus werden 0,1 Prozent der Wohnbevölkerung in Deutschland befragt. Aufgrund der hohen Fallzahl sind zuverlässige Hochrechnungen auch in relativ kleinen Personengruppen möglich. Die verpflichtende Teilnahme der zufällig ausgewählten Befragungspersonen sorgt für Repräsentativität und valide Ergebnisse. Umso wichtiger ist es, auf die Einschränkungen des Mikrozensus und speziell der vorliegenden Analysen hinzuweisen: Mit Erwerbstätigkeit ist jegliche Erwerbstätigkeit gemeint, sie ist also nicht eingegrenzt auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Ebenso ist mit dem Rentenbezug jeglicher Bezug einer (eigenen) Rente gemeint. An dem Merkmal des Rentenbezugs lässt sich im Mikrozensus nicht ablesen, ob es sich um eine vorzeitige Rente handelt, oder um den Bezug einer Regelaltersrente (die allein den Steuervorteil der Aktivrente verschafft). Unter Zuhilfenahme des Alters ist aber davon auszugehen, dass erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner in der Altersgruppe 60 bis 64 Jahre durchweg noch keine Regelaltersrente beziehen, und ebenso in der Altersgruppe von 70 bis 74 Jahre durchweg die Regelaltersgrenze überschritten

[1] Prof. Dr. Martin Brussig, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

[2] Ohne weitere Begründung wird zur Rechtfertigung der Aktivrente außerdem angeführt, dass die Aktivrente „daher auch der Generationen- und Verteilungsgerechtigkeit“ dient (Bundesregierung 2025, S. 1). Auf die Verteilungsgerechtigkeit geht unten ein kleiner Exkurs ein.

haben. Trotz dieser Einschränkungen erlauben die hier vorgelegten Analysen Einblicke in die Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Älteren mit und ohne Rentenbezug, von der auf die wahrscheinlichen Effekte einer Aktivrente geschlossen werden kann. Hierfür wird auf die zeitliche Entwicklung (Abschnitt 3) sowie auf Strukturen der Nachfrageseite (Abschnitt 4) und der Angebotsseite (Abschnitt 5) eingegangen. Doch zunächst sollen Ergebnisse einer aktuellen qualitativen Studie zur Erwerbsmotivation von rentennahen Beschäftigten vorgestellt werden (siehe Abschnitt 2).

2 Das Interesse an einer Weiterarbeit in der Rente ist bei älteren Beschäftigten bereits sehr hoch

In einer 2024 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) beauftragten Untersuchung zur Motivation von älteren Beschäftigten hinsichtlich ihres Renteneintritts ermittelten die Autoren auf der Basis von vier Fokusgruppen mit ca. 30 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab 60 Jahren, die noch keine Rente bezogen, dass sich „nahezu alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer (…) eine weitere Tätigkeit (wünschen), überwiegend gegen Entgelt, teilweise auch ehrenamtlich“ (Brussig und Jansen 2024, S. 7). Überwiegend war das treibende Motiv nicht finanzieller Natur, sondern eher noch der Wunsch, sich weiterhin einbringen zu können. Auch unter jenen, die beabsichtigen, vorzeitig in Rente zu wechseln, wurde ein Interesse an fortgesetzter Erwerbstätigkeit festgestellt (ebda.).

Die Studie benannte die Bedingungen, die eine Weiterarbeit erschweren bzw. unterstützen. Demnach resultiert der Wunsch nach einem vorzeitigen Rentenbeginn „nur teilweise aus einem starken Wunsch nach mehr Freizeit, sondern begründet sich auch aus besonders belastenden Arbeitsbedingungen oder der Notwendigkeit zur Pflege von Familienangehörigen“ (Brussig und Jansen 2024, S. 7). Ältere Beschäftigte würden „ihre Erwerbstätigkeit am ehesten dann verlängern, wenn sich die Bedingungen in ihrer aktuellen Arbeit verbessern würden“ (ebda., S. 7). Genannt wurden vor allem betriebliche Faktoren, so insbesondere eine altersintegrative Beschäftigungspolitik, eine Reduzierung von Arbeitsbelastungen und der Arbeitszeit, sowie das Führungsverhalten und die Kollegenbeziehungen (ebda., S. 16ff.). Es wurden auch gesetzliche Rahmenbedingungen angesprochen und Vorschläge eingebracht, um altersbedingte Einschränkungen der Leistungsfähigkeit zu kompensieren bzw. ihrem Entstehen vorzubeugen, wie z.B. verkürzte Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich (Weiterentwicklung der Altersteilzeit), längeres bzw. höheres Krankengeld für Ältere; Recht auf Reha-Leistungen („Kur“) ab einem bestimmten Alter auch ohne individuelle Bedarfsprüfung (bzw. mit stark vereinfachter Prüfung), oder berufsbegleitendes Coaching (ebda. S. 20).

In den Fokusgruppen wurden steuerliche Anreize explizit angesprochen, also Steuervergünstigungen bei einer Weiterarbeit über die Regelaltersgrenze hinaus (Brussig und Jansen 2024, S. 19f.). Die Frage des gleichzeitigen Rentenbezugs wurde offengelassen. Die steuerlichen Anreize wurden kontrovers beurteilt: Für einige war es verlockend, „mehr Netto vom Brutto“ zu haben, und sie sahen darin auch eine gewisse Fairness, weil sie sich gewissermaßen aus dem Ruhestand und nach Ende einer Erwerbsverpflichtung oder Erwerbserwartung wieder „zurückholen“ lassen. Andere Fokusgruppenteilnehmer – die

wohlgemerkt in der grundsätzlich gleichen Situation waren – haben gerade die Fairness einer steuerlichen Vergünstigung bestritten, denn warum sollten das Alter, in dem man ein Einkommen erwirtschaftet, oder der Rentenbezug, bezüglich der Steuern eine Rolle spielen?

3 Die Zahl der Erwerbstätigen im Rentenalter steigt aus demographischen und rentenrechtlichen Gründen

Die Zahl der erwerbstätigen Rentnerinnen und Rentner ist in den letzten Jahren gestiegen. Diese Entwicklung hat nicht erst in der jüngsten Vergangenheit begonnen. In Tabelle 1 ist die Zahl der erwerbstätigen Rentnerinnen und Rentner für vier Altersgruppen dargestellt, und es wird deutlich, dass ihre Zahl vor allem unter den 65- bis unter 70-Jährigen in allen Jahren zugenommen hat, in anderen Altersgruppen aber eher konstant bzw. sogar leicht rückläufig war.

Tabelle 1: Entwicklung der Anzahl erwerbstätiger Rentnerinnen und Rentner, nach Altersgruppen (in Tausend)

	2013	2015	2017	2019	2021
60 bis 64 Jahre	116,7	118,4	111,6	118,9	154,3
65 bis 69 Jahre	405,7	472,3	504,7	556,2	581,4
70 bis 74 Jahre	240,0	243,9	208,5	246,3	292,8
75 bis 79 Jahre	75,4	94,0	96,1	93,9	90,2
Summe	837,8	928,5	920,9	1.015,3	1.118,7

Quelle: Mikrozensus, eigene Berechnungen.

Um diese Entwicklung – die Veränderungen der Anzahl der Rentnerinnen und Rentner, die neben der Rente erwerbstätig sind – zu erklären, ist es sinnvoll, zwei Komponenten zu unterscheiden: Demographische Veränderungen in den betreffenden Altersgruppen einerseits und die Auswirkungen steigender Altersgrenzen für den Rentenbezug andererseits. Beide Komponenten wirken sich deutlich auf die Zahl der erwerbstätigen Rentnerinnen und Rentner aus, noch bevor Anreize zur Weiterarbeit im Rentenbezug greifen.

Demographisch sind vor allem die sog. Baby Boomer relevant, also die Geburtsjahrgänge zwischen ca. 1955 und ca. 1970 mit dem geburtenstärksten Jahrgang 1964. Sie sorgen dafür, dass zwischen 2013 und 2021 die Gruppe der 60-64-Jährigen deutlich größer geworden ist. In den kommenden Jahren wandern die geburtenstärksten Jahrgänge zu den 65- bis 69-Jährigen und dann weiter zu den 70- bis 74-Jährigen. Zwar geht die Erwerbsbeteiligung, also der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im entsprechenden Alter, jenseits von 60 und insbesondere jenseits von 65 oder gar 70 Jahren mit jedem zusätzlichen Lebensjahr zurück. Doch die absolute Anzahl der Erwerbstätigen in einer Altersgruppe mit besonders niedriger Erwerbsquote (70 bis 74 Jahre) kann gleichwohl hoch sein, wenn die entsprechende Kohorte groß ist. Dieser Prozess läuft bereits und ist in der mittleren Frist verstärkt zu erwarten.

Neben der demographischen Komponente beeinflussen die steigenden Altersgrenzen in der Rentenversicherung die Erwerbsquoten im Rentenalter: Aufgrund der steigenden

Altersgrenzen in der Rentenversicherung verlagern sich Renteneintritte in spätere Lebensjahre (Brussig 2023b). Hier wirken sich die Rentenreformen aus, durch die vorzeitig beziehbare Altersrenten ab 60 Jahren geschlossen und die Regelaltersgrenze angehoben wurde. Zwar ist es nach wie vor möglich, vor der Regelaltersgrenze eine Altersrente zu beginnen, doch die Voraussetzungen hierfür sind enger gefasst als in der Vergangenheit. Die Schließung vorzeitig beziehbarer Altersrenten hat dazu beigetragen, dass sehr viele Personen weiterhin in Erwerbstätigkeit verblieben sind, solange sie nicht in Rente wechseln konnten.[3]

Die steigenden Altersgrenzen führen außerdem dazu, dass es unter den 60- bis 64-Jährigen des Jahres 2021 anteilig weniger Rentnerinnen und Rentner gibt als unter den 60- bis 64-Jährigen des Jahres 2012. Tabelle 2 zeigt, dass sich dies nicht nur auf den Anteil, sondern auch auf die absolute Anzahl der 60- bis 64-jährigen Rentnerinnen und Rentner auswirkt: Im Jahr 2012 gab es ca. 1,4 Mio. Rentnerinnen und Rentner in dieser Altersgruppe, im Jahr 2021 aber weniger als 1,1 Mio. Personen. Es ist zu betonen, dass gleichzeitig – eben aus demographischen Gründen – die Bevölkerung in diesem Alter gewachsen ist. Es sind die Rentenzugangsbedingungen, die dafür gesorgt haben, dass die Zahl der Rentnerinnen und Rentner in dieser Altersgruppe deutlich gesunken ist. Die Gruppe, aus der sich erwerbstätige Rentner rekrutieren können, ist also kleiner geworden, eben weil es in dieser Altersgruppe weniger Rentner gibt.

Tabelle 2: Anzahl und Anteile von Älteren mit und ohne Erwerbstätigkeit und mit und ohne Rentenbezug, 2012 und 2021

	Anzahl (in Tausend)					Anteil				
	erwerbstätig, keine Rente	erwerbstätig, Rente	Rente, nicht erwerbstätig	nicht erwerbstätig, keine Rente	alle	erwerbstätig, keine Rente	erwerbstätig, Rente	Rente, nicht et	nicht erwerbstätig, keine Rente	alle
2012										
60 bis 64	2.172,6	123,3	1.236,5	1.362,4	4.894,8	44,4	2,5	25,3	27,8	100,0
65 bis 69	78,2	358,9	3.273,7	240,1	3.950,8	2,0	9,1	82,9	6,1	100,0
70 bis 74	24,3	232,5	4.422,4	305,5	4.984,6	0,5	4,7	88,7	6,1	100,0
2021										
60 bis 64	3.419,6	154,3	893,4	1.342,7	5.810,0	58,9	2,7	15,4	23,1	100,0
65 bis 69	299,0	581,4	3.657,3	393,8	4.931,6	6,1	11,8	74,2	8,0	100,0
70 bis 74	29,5	292,8	3.560,3	247,8	4.130,4	0,7	7,1	86,2	6,0	100,0

Quelle: Mikrozensus 2021, eigene Berechnungen.

Gleichwohl ist die Zahl der erwerbstätigen Rentnerinnen und Rentner in Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen gestiegen (von ca. 123.000 auf ca. 150.000). Neben der Arbeitsnachfrage und den individuellen Wünschen und Notwendigkeiten von Rentnerinnen und Rentner für eine Erwerbstätigkeit parallel zum Rentenbezug hat sicher auch die zunehmende

[3] Die Schließung vorzeitig beziehbarer Renten hat außerdem dazu beigetragen, dass eine signifikante und ebenfalls wachsende Anzahl von Personen, die den Anstieg der Altersgrenzen aus gesundheitlichen Gründen nicht mitgehen konnte, vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden und in im höheren Erwerbsalter in Erwerbsminderungsrente gewechselt ist (Brussig 2025).

Erfahrung von Betrieben in der Beschäftigung von Personen im Rentenalter dazu beigetragen, mehr Rentnerinnen und Rentner zu beschäftigen. Ein ähnlicher Zusammenhang zwischen der Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Menschen mit und ohne Rentenbezug innerhalb derselben Altersgruppe ist in der Zukunft für die 65- bis 69-Jährigen zu erwarten, wenn sich zunehmend die Rentenzugangsmöglichkeiten verengen, weil die Regelaltersgrenze bis auf 67 Jahre angehoben wird. Festzuhalten ist schließlich, dass in diesen Altersgruppen die Anteile der Erwerbstätigen ohne Rentenbezug in der Vergangenheit gestiegen ist.

Diese Überlegungen deuten insgesamt auch künftig auf eine Zunahme von Erwerbstätigkeit mit und ohne Rentenbezug auch ohne zusätzliche arbeitsmarktpolitische Förderung.

4 Nachfrageseitig gibt es große Branchenunterschiede

Die Arbeitsmarktforschung weist seit langem darauf hin, dass die Erwerbstätigkeit von Älteren nicht allein aus den Anreizen zur Erwerbstätigkeit und der Motivation der Älteren, erwerbstätig zu sein, zu erklären ist (Henkens et al. 2018, Brussig 2021). Vielmehr ist auch die „Nachfrageseite“ in Rechnung zu stellen, also die Frage, ob Betriebe mit ihren Personalstrategien Rentnerinnen und Rentnern eine Beschäftigung ermöglichen.

Hier zeigen sich auf Branchenebene bei der Beschäftigung von erwerbstätigen Rentnerinnen und Rentnern im Vergleich zu Älteren, die (noch) nicht in Rente sind, aufschlussreiche Unterschiede: Es gibt Branchen, in denen der Anteil sowohl der Rentnerinnen und Rentner als auch der älteren Beschäftigten an allen Beschäftigten in die gleiche Richtung laufen, also entweder für beide Gruppen hoch oder für beide Gruppen niedrig sind (Zahlen siehe in der Tabelle 3 im Anhang). In diesen Branchen sind die Beschäftigungsbedingungen für Ältere (mit und ohne Rentenbezug) günstig bzw. ungünstig. Zum Beispiel ist bei Männern in der Landwirtschaft (mit Blick auf die Gesamtbeschäftigung eine sehr kleine Branche) der Anteil der Älteren mit Rentenbezug, aber auch der Anteil der Älteren ohne Rentenbezug jeweils überdurchschnittlich. In der Landwirtschaft, so lässt sich schlussfolgern, sind die Bedingungen für eine fortgesetzte Erwerbstätigkeit im Rentenbezug insgesamt günstig. Dies könnte an dem hohen Anteil von Familienbetrieben bzw. an Selbstständigen in diesem Wirtschaftsbereich oder auch an der Vielfalt möglicher Arbeitsaufgaben im landwirtschaftlichen Betrieb mit zahlreichen Möglichkeiten zu einer altersgerechten Arbeit liegen. Weitere, in diesem Sinne günstige, Wirtschaftszweige sind bei verrenteten Männern und Frauen der Handel, die hochqualifizierten Dienstleistungen, die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (z.B. Arbeitnehmerüberlassung, Reisebüros, Autovermietung), sowie die sonstigen Dienstleistungen (z.B. Interessenvertretungsorganisationen, Reparaturdienstleistungen). In allen diesen Wirtschaftszweigen sind überproportional viele Rentnerinnen und Rentner tätig, und teilweise – bei Männern besonders ausgeprägt bei den hochqualifizierten Dienstleistungen – handelt es sich um Wirtschaftsbereiche, in denen Ältere bereits vor dem Rentenbezug überproportional beschäftigt waren.

Tabelle 3: Verteilung von älteren Erwerbstätigen auf Wirtschaftsbereiche, Männer und Frauen

	Männer			Frauen		
	erwerbstätig ohne Rente (alle)	erwerbstätig ohne Rente (60 bis 74)	erwerbstätig mit Rente (60 bis 74)	erwerbstätig ohne Rente (alle)	erwerbstätig ohne Rente (60 bis 74)	erwerbstätig mit Rente (60 bis 74)
A Landwirtschaft	1,4	2,1	4,0	0,8	0,9	3,3
B Bergbau	0,3	0,4	0,0	0,1	0,0	0,0
C Verarbeitendes Gewerbe	27,7	26,1	15,3	11,5	9,9	8,1
D Energieversorgung	1,3	1,0	0,3	0,5	0,2	0,1
E Wasserversorgung	0,9	1,3	1,0	0,2	0,3	0,0
F Baugewerbe	9,4	9,0	7,8	1,9	1,9	2,8
G Handel	11,4	10,0	13,8	13,9	13,2	15,7
H Verkehr	6,6	7,6	6,1	2,6	2,5	2,0
I Gastgewerbe	2,7	1,6	2,6	3,2	3,2	4,3
J Informa u. Kommunikation	5,0	3,4	3,3	2,7	2,0	1,9
K Finanzdienstleistungen	2,8	2,4	2,4	3,3	2,9	1,7
L Grundstückswesen	0,8	1,0	2,6	0,9	1,0	3,2
M Hochqualif. DL	4,7	5,4	10,3	5,6	3,9	6,9
N sonst. wirtschaftliche DL	4,1	4,3	9,0	4,5	5,5	6,9
O Öffentliche Verwaltung	7,1	8,1	2,6	9,1	9,4	2,5
P Erziehung und Unterricht	3,6	4,2	3,6	10,3	10,3	5,9
Q Gesund- u. Sozialwesen	5,9	7,0	7,5	22,4	24,9	22,7
R Kunst, Unterhalt Erholung	1,1	1,2	2,0	1,2	1,5	2,3
S sonstige Dienstleistungen	3,2	3,6	5,3	4,5	4,6	5,9
T Private HH	0,0	0,1	0,4	0,7	1,8	3,8
U Exterritoriale Organisation	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Lesehilfe: Von allen erwerbstätigen Männern sind 1,4 Prozent in der Landwirtschaft beschäftigt. Von allen älteren (60 bis 74 Jahre) erwerbstätigen Männern ohne Rentenbezug sind 2,1 Prozent und von allen älteren werbstätigen Rentnern mit Rentenbezug sind 4,0 Prozent in der Landwirtschaft beschäftigt. Die Landwirtschaft bindet also überproportional viele ältere erwerbstätige Männer, und insbesondere ältere erwrbstätige Männer mit Rentenbezug.

Quelle: Mikrozensus 2021, Männer und Frauen.

Umgekehrt sind das Baugewerbe und das Verarbeitende Gewerbe bei Männern zwei Branchen, in denen der Anteil der Älteren und dann wiederum verstärkt der Rentnerinnen und Rentner unterdurchschnittlich ist. In diesen – relativ großen Sektoren – ist es also mit steigendem Alter schwierig, in Beschäftigung zu verbleiben.

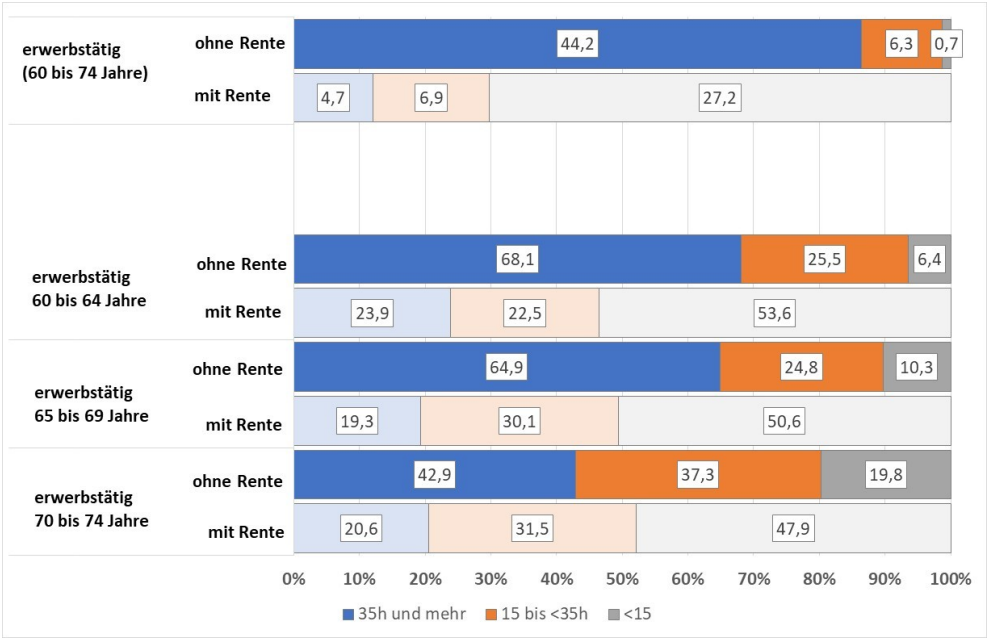
Doch es gibt auch markante Gegenbeispiele zur festgestellten Konkordanz von Alterserwerbsarbeit und Rentnerarbeit, Das auffälligste Gegenbeispiel ist die Öffentliche Verwaltung: Der Beschäftigtenanteil unter den Älteren ist überproportional, was darauf deutet, dass es genug Arbeiten in der Öffentlichen Verwaltung gibt, die auch von älteren Beschäftigten ausgeführt werden können. Doch unter den erwerbstätigen Rentnern ist bei den Männern der Beschäftigtenanteil der Öffentlichen Verwaltung nur noch halb so groß wie unter den älteren erwerbstätigen Männern (ohne Rentenbezug, inkl. Pensionen), und

bei den Frauen ist der Beschäftigtenanteil der Rentenbezieherinnen (inkl. Pensionen) in der Öffentlichen Verwaltung ebenfalls klar unterdurchschnittlich. Möglicherweise sind es in der Öffentlichen Verwaltung weniger die Arbeitsbedingungen als die Personalpolitik der Verwaltungen, die einer Weiterbeschäftigung oder Neueinstellung von Rentnerinnen und Rentnern (oder Beamten mit Pension) entgegenstehen, etwa das verpflichtende Ausscheiden mit dem Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze und die fehlende Bereitschaft zur Weiterbeschäftigung bzw. Neu- oder Wiedereinstellung danach. Hier lässt sich also ein Arbeitskräftepotenzial nutzen, indem Personalpolitiken geändert werden. Ohne eine Änderung der Personalpolitik verpuffen in diesen Bereichen besondere steuerliche Anreize.

5 Angebotsseitig kommt es durch den Übergang in Rente in der Regel zu einer Reduzierung der Arbeitszeit

Erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner sind weit überwiegend in Teilzeit tätig, und etwa die Hälfte sogar weniger als 15 Stunden pro Woche, während gleichaltrige Erwerbstätige ohne Rentenbezug etwa zur Hälfte in Vollzeit arbeiten (siehe Abbildung 1). Dies ist weitgehend unabhängig vom Alter, d.h. es gilt ebenso für die Gruppe der 60- bis 64-Jährigen wie für die Gruppe der 65- bis 69-Jährigen, in der sich die Regelaltersrentner/innen befinden und damit diejenigen, die mit der Aktivrente angesprochen sind. Lediglich bei den 70- bis 74-Jährigen Erwerbstätigen ohne Rentenbezug geht der Anteil der Vollzeiterwerbstätigen auf 42,9 Prozent zurück. Der Übergang in Rente, so lässt sich schlussfolgern, ist für die meisten mit einer Arbeitszeitreduktion verbunden.

Abbildung 1: Wochenarbeitszeiten von Erwerbstätigen mit und ohne Rentenbezug



Quelle: Mikrozensus 2021, eigene Berechnungen.

Werden also Anreize gesetzt, Erwerbstätigkeit und Rentenbezug miteinander zu verbinden, sollte im Blick behalten werden, dass aus der Kombination von beidem zunächst eine Reduzierung der Arbeitszeit resultiert. Dies begrenzt den Beitrag, der von erwerbstätigen Rentnerinnen und Rentnern erwartet werden kann, um Fachkräfteengpässe zu schließen, ganz erheblich.

Exkurs: Dient die Aktivrente der Verteilungsgerechtigkeit?

Unter Verteilungsgerechtigkeit soll hier verstanden werden, dass Einkommensunterschiede von Erwerbstätigen nicht vergrößert, sondern verringert werden. Dies wäre dann der Fall, wenn Personen mit niedrigen Rentenansprüchen bzw. niedrigen aktuellen Erwerbseinkommen in besonderem Maße von der Aktivrente profitieren würden. Wie oben dargestellt, wird die Aktivrente auch damit gerechtfertigt, dass sie der Verteilungsgerechtigkeit dient.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass „wenig darauf hin [deutet], dass finanzielle Motive die einzige oder wichtigste Triebkraft der Zunahme von Erwerbstätigkeit jenseits der Rentengrenze sind“ (Scherger und Hokema 2014, S. 151; so auch Anger et al. 2018; siehe auch die oben zitierte Studie von Brussig und Jansen 2024 und jetzt neu Bohmann et al. 2025). Weiterhin lässt sich zeigen, dass insbesondere arbeitsmarktnahe, also gut qualifizierte, Personen, vor allem Männer, im Rentenalter noch erwerbstätig sind (Scherger und Hokema 2014, Brussig 2010). Niedrige Renten resultieren aus Erwerbsbiographien mit niedriger Einkommenskraft und sehr oft niedriger Erwerbsbeteiligung (Brettschneider und Klammer 2016), und schon deshalb ist nicht zu erwarten, dass gerade Niedrigrentenbezieherinnen und -bezieher nach der Regelaltersgrenze eine Erwerbstätigkeit fortsetzen oder aufnehmen (Westermeier 2019).

Es soll hier nicht bestritten werden, dass es auch Personen gibt, die im Rentenalter aus materieller Not arbeiten und die durch einen Steuervorteil ihre Erwerbstätigkeit ausweiten, verlängern, oder überhaupt erst aufnehmen (Anger et al. 2018). Deren Anzahl ist auch deshalb schwer einzuschätzen, weil eine finanzielle Motivation nicht notwendigerweise an das Vorliegen einer Notlage geknüpft ist; es kann sich auch um den Wunsch handeln, weiterhin ein (hohes) Konsumniveau fortzuführen, was angesichts eines sinkenden Rentenniveaus erschwert ist. Auch ist in Rechnung zu stellen, dass in Befragungen möglicherweise der Anteil derjenigen unterschätzt wird, die hauptsächlich aus finanziellen Gründen arbeiten, weil vielleicht einige Personen aus finanzieller Scham lieber sozial erwünscht antworten, dass der Wunsch nach Tagesstrukturierung, Erwerbsteilhabe, Weiterreichen von Erfahrungen etc. im Vordergrund steht.

Denkbar ist darüber hinaus, dass sich von dem steuerlichen Vorteil gerade Personen in den unteren Einkommensbereichen angesprochen fühlen, und dass das noch nicht ausgeschöpfte Potenzial für eine fortgesetzte Erwerbstätigkeit unter ihnen größer ist als in den oberen Einkommensbereichen (wo es schon jetzt deutlich stärker ausgeschöpft wird). Insofern könnte es sein, dass die Aktivrente gerade im unteren Einkommensbereich wirkt. Doch erstens ist aufgrund bereits bestehender steuerlicher Freibeträge und der progressiven Besteuerung zu erwarten, dass gerade im unteren Einkommensbereich schon jetzt Steuervorteile bestehen, denen die Aktivrente nur wenig hinzufügt. Zweitens ist zu

erwarten, dass die Erwerbsbeteiligung in den mittleren und oberen Einkommensbereichen auch ohne Steuervorteile bereits jetzt verbreitet ist, sodass es zu erheblichen Mitnahmeeffekten kommt.[4]

6 Fazit

Diese Analysen zeigen: Das Interesse an einer Weiterarbeit in der Rente ist bei älteren Beschäftigten sehr hoch. Doch der Schlüssel dafür liegt nicht in steuerlichen Anreizen durch die Aktivrente, sondern zunächst vor allem in betrieblichen Bedingungen. Weiterhin sind für die Weiterarbeit im Rentenbezug Faktoren zentral, die ein langes Erwerbsleben zunächst einmal bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze erlauben. Die Zahl der Erwerbstätigen im Rentenalter steigt aus demographischen und rentenrechtlichen Gründen. Eine steuerliche Bevorzugung durch die Aktivrente wird neben der intendierten Wirkung zusätzlicher Beschäftigung (deren Umfang ungewiss ist) deutliche Mitnahmeeffekte nach sich ziehen und somit Verluste von Steuereinnahmen von Personen bewirken, die ohnehin über die Regelaltersgrenze hinaus erwerbstätig sind. Hinzu kommt: Die Weiterarbeit im Rentenbezug ist oft mit einer Arbeitszeitreduzierung verbunden. Dies verringert den Beitrag erwerbstätiger Rentnerinnen und Rentner zur Schließung von Fachkräfteengpässen.

Angesichts dieser Bilanz ist die Aktivrente abzulehnen. Um das Potenzial von Rentnerinnen und Rentnern über die bereits bestehenden Anreize zum Rentenaufschub und zur Kombination von Rente und Erwerbstätigkeit hinaus besser als bisher auszuschöpfen, wären verbesserte Bedingungen für ehrenamtliche Arbeit und natürlich Initiativen für ein gesundes Altern in der Arbeit vor Erreichen einer Rentengrenze sinnvoller. Vordringlich ist darüber hinaus nach meiner Einschätzung eine bessere Absicherung von Beschäftigten, die aus gesundheitlichen Gründen nicht bis zur Regelaltersgrenze erwerbstätig sein können (Brussig 2023a). Es ist einzuräumen, dass diese Maßnahmen erhebliche finanzielle Ressourcen binden würden. Umso mehr wäre es zu bedauern, wenn die Aktivrente in Kraft gesetzt werden würde, weil sich dann Spielräume für einen generationen- und verteilungsgerechte Altersübergangspolitik verringern.

7 Literatur

Anger, Silke, Annette Trahms, und Christian Westermeier. 2018. Erwerbstätigkeit nach dem Übergang in Altersrente: Soziale Motive überwiegen, aber auch Geld ist wichtig. IAB-Kurzbericht. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Bach, Stefan, Hermann Buslei, Johannes Geyer, Peter Haan, und Joris Pieper. 2025. „Aktivrente entlastet vor allem besserverdienende Rentner*innen – mit unsicheren Beschäftigungseffekten“. DIW Wochenbericht 92:395–402.

[4] Die Vignettenstudie von Bohmann et al. (2025), in der die Aktivrente den Befragten als hypothetische Option vorgelegt wurde, zeigt demgegenüber, dass vor allem Personen mit hohem Haushaltseinkommen sowie Frauen auf den steuerlichen Anreiz reagieren (ebda., S. 4). Sie ergibt außerdem, dass die fiskalische Bilanz (Steuermindereinnahmen aufgrund der Mitnahmeeffekte gegenüber den Mehreinnahmen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen der zusätzlichen Beschäftigung) negativ ist (ebda., S. 46). Siehe konkret zum Vorschlag der Akivrente auch Bach et al. 2025. Das IW ermittelt höhere Mitnahmeeffekte, was die fiskalische Bilanz weiter verschlechtert (Beznoska et al. 2025).

Beznoska, Martin, Ruth Maria Schüler, und Stefanie Scheele. 2025. Aktivrente: 2,8 Md. Euro steuerliche Mindereinnahmen. IW-Kurzbericht 68/2025. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

Bohmann, Sandra, Peter Haan, und Fiona Herrmann. 2025. Aktiviert die Aktivrente Ältere? Evidenz zur Wirkung finanzieller Anreize auf das Arbeitsangebot von Personen vor und im Rentenalter. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Brettschneider, Antonio, und Ute Klammer. 2016. Lebenswege in die Altersarmut: Biografische Analysen und sozialpolitische Perspektiven. Berlin: Duncker & Humblot.

Brussig, Martin. 2010. Anhaltende Ungleichheiten in der Erwerbsbeteiligung Älterer; Zunahme an Teilzeitbeschäftigung. Inzwischen steigt auch die Erwerbsbeteiligung im Rentenalter. Altersübergangs-Report. Duisburg and Düsseldorf.

Brussig, Martin. 2021. 20 Jahre Altersübergangsforschung. Eine Skizze zur Bilanz der Entwicklungstrends und Forschungsperspektiven, in Richter, Götz (Hrsg.), Arbeit und Altern. Eine Bilanz nach 20 Jahren Forschung und Praxis. Baden-Baden: Nomos, S. 105–28.

Brussig, Martin. 2023a. Berufsunfähigkeit im höheren Erwerbsalter. DIFIS-Impuls. Duisburg und Bremen: DIFIS.

Brussig, Martin. 2023b. Übergänge in Altersrente aus Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Neue Entwicklungen in jüngeren Kohorten. Altersübergangs-Report 3/2023. Duisburg und Düsseldorf.

Brussig, Martin, und Andreas Jansen. 2024. Motivation zum längeren Verbleib im Arbeitsleben und Renteneintrittsmodelle. Forschungsbericht. Berlin: Bundesminister für Arbeit und Soziales.

Bundesregierung 2025. Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz). BT-Drs. 21/2673.

Henkens, Kène, Hendrik P. van Dalen, David J. Ekerdt, Douglas A. Hershey, Martin Hyde, Jonas Radl, Hanna van Solinge, Mo Wang, und Hannes Zacher. 2018. What We Need to Know About Retirement: Pressing Issues for the Coming Decade. Gerontologist 58(5):805–12.

Scherger, Simone, und Anna Hokema. 2014. Arbeiten müssen, können oder wollen? Erwerbstätigkeit jenseits der Rentengenze in Deutschland, in K. Kaudelka und G. Isenbort (Hrsg.), Altern ist Zukunft: Leben und Arbeiten in einer alternden Gesellschaft, Bielefeld: Transcript, S. 143–58.

Westermeier, Christian. 2019. Ältere am Arbeitsmarkt: Eine stabile Beschäftigung vor dem Rentenalter begünstigt die Weiterarbeit. IAB-Kurzbericht. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Prof. Dr. Tabea Bucher-Koenen

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

An den Finanzausschuss

Des Deutschen Bundetages

Elektronisch an finanzausschuss@bundestag.de

Mannheim, 27.11. 2025

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bunderegierung:
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 at 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 nichtselbständiger 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 nichtselbständigen 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 Beschäftigungsimplikationen. 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-aeltere

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. J*ournal of Labor Economics*. https://doi.org/10.1086/725874.

Bundessteuerberaterkammer, KdöR, Postfach 02 88 55, 10131 Berlin

Herrn
Christian Görke MdB
Vorsitzender des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Bundessteuerberaterkammer
KÖRPERSCHAFT DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Abt. Steuerrecht und Rechnungslegung

Unser Zeichen: Fi/We
Tel.: +49 30 240087-60
Fax: +49 30 240087-99
E-Mail: steuerrecht@bstbk.de

27. November 2025

Gesetzentwurf der Bundesregierung „zur steuerlichen Förderung von Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)“ (BT-Drs. 21/2673)

Sehr geehrter Herr Görke,

wir bedanken uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung, an der wir gern teilnehmen werden, und übersenden Ihnen vorab unsere Stellungnahme zum o. g. Entwurf.

Die Bundesregierung sieht vor, unter dem Titel „Aktivrente“ eine neue Steuerbefreiung für Einkünfte aus unselbstständigen Beschäftigungsverhältnissen einzuführen, wenn der Beschäftigte nach Erreichen der Regelarbeitsgrenze weiterarbeitet. Ziel ist es, das Erwerbspotential älterer Menschen besser zu nutzen, personelle Engpässe in vielen Bereichen zu entschärfen und Erfahrungswissen länger in den Betrieben zu halten.

Die Ziele der Bundesregierung sind nachvollziehbar und unterstützenswert. Um die Regelung möglichst anwenderfreundlich zu gestalten, sollten jedoch noch einige Anpassungen vorgenommen werden. Kritisch geprüft werden sollte noch einmal, ob die Privilegierung einer einzelnen Einkunftsart für eine bestimmte Personengruppe im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gebotene Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG unproblematisch ist. Auch zu der sozialversicherungsrechtlichen Behandlung der „Aktivrente“ stellen sich noch einige Fragen.

Einzelheiten dazu finden Sie anliegend.

Mit freundlichen Grüßen

Claudia Kalina-Kerschbaum
Geschäftsführerin

i. A. Dr. Carola Fischer
Referatsleiterin

Anlage

Bundessteuerberaterkammer
KÖRPERSCHAFT DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Anlage

Stellungnahme der Bundessteuerberaterkammer zum Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)

Abt. Steuerrecht und Rechnungslegung

Telefon: 030 24 00 87-60
Telefax: 030 24 00 87-99
E-Mail: steuerrecht@bstbk.de

27. November 2025

Vorbemerkung

Die Bundesregierung sieht vor, unter dem Titel „Aktivrente“ eine neue Steuerbefreiung für Einkünfte aus unselbstständigen Beschäftigungsverhältnissen einzuführen, wenn ein Arbeitnehmer nach Erreichen der Regelarbeitsgrenze weiterarbeitet. Ziel ist es, das Erwerbspotential älterer Menschen besser zu nutzen, personelle Engpässe in vielen Bereichen zu entschärfen und Erfahrungswissen länger in den Betrieben zu halten.

Die Ziele der Bundesregierung sind nachvollziehbar und unterstützenswert. Die Aktivrente kann dazu beitragen, positive Arbeitsanreize nach Erreichen des Renteneintrittsalters zu schaffen. Wir begrüßen die grundsätzlich bürokratiearme Umsetzung, da ausschließlich auf das Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze abgestellt werden soll und von der – ursprünglich angedachten – kumulativen Voraussetzung des Bezugs einer Altersversorgung abgerückt wurde. Zudem führt die avisierte Ausgestaltung als steuerfreie Einnahmen dazu, dass die Aktivrente bereits im Lohnsteuerabzugsverfahren und nicht erst im Rahmen der Veranlagung zu berücksichtigen ist.

Es ist sinnvoll, dass die Wirkungen der Aktivrente ausweislich der Gesetzesbegründung bis Ende des Jahres 2029 auf ihre Wirksamkeit hinsichtlich der gesetzten Ziele überprüft werden sollen. Ebenso wie der Bundesrat regen wir an, die vorgesehene Evaluierung gesetzlich zu normieren sowie die maßgebenden Kriterien und Datengrundlagen weitestmöglich bereits zum Beginn des Evaluierungszeitraums festzulegen (vgl. Nr. 6 der Stellungnahme des Bundesrates, Drs. 589/25 (Beschluss) vom 21. November 2025).

Um ihre volle Wirkung entfalten zu können, halten wir allerdings einen parallelen Abbau von Möglichkeiten und Anreizen für einen vorzeitigen Renteneintritt für sinnvoll. Eine umfassende Rentenreform ist aufgrund der demografischen Entwicklung dringend geboten und sollte nicht weiter hinausgeschoben werden. In diesem Zuge wäre auch die Frage der Lebensarbeitszeit zu adressieren.

Steuerbefreiung nach § 3 Nr. 21 – neu – EStG-E

Die Aktivrente soll über eine neue Nr. 21 in § 3 EStG geregelt werden. Dieser lautet auszugsweise:

> *(Steuerfrei sind …)*
> *„21. Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit nach § 19 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis zu einer Höhe von insgesamt 24 000 Euro im Jahr, wenn die Einnahmen für vom Steuerpflichtigen 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. Die Steuerfreiheit gilt nicht, wenn die Einnahmen bereits nach anderen Vorschriften steuerfrei sind. (…)“*

Kritisch zu sehen ist die Beschränkung der neuen Steuerbefreiung auf Einnahmen aus nichtselbstständiger Arbeit. Nicht begünstigt sind damit Bezieher von Gewinneinkünften, seien es Angehörige der Freien Berufe, Gewerbetreibende oder Land- und Forstwirte. Wir halten dies aus gleichheitsrechtlichen Gründen für problematisch.

Gleichheitsrechtliche Bedenken

- Differenzierung nach Einkunftsarten

  Die Einschränkung der Steuerfreiheit entspricht laut der Begründung zum Gesetzentwurf der Intention, die Ausweitung abhängiger Beschäftigungsverhältnisse zu fördern und so dem sich weiter abzeichnenden Anstieg des Arbeitskräftemangels in diesem Bereich entgegenzuwirken. Außerdem arbeite schon heute eine große Zahl von Selbständigen und Unternehmern nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze weiter. Dies zeige, dass es aktuell keiner weiteren Anreize durch eine steuerliche Förderung bedürfe, diesen Personenkreis zur Weiterarbeit zu bewegen.

  Die Aktivrente soll dazu führen, dass möglichst eine nennenswerte Zahl von Altersrentnern zusätzlich wieder in den Arbeitsmarkt zurückkehrt. Um die finanziellen Einbußen aus der Steuerfreistellung für den Fiskus zu begrenzen, ist es nachvollziehbar, dass Mitnahmeeffekte begrenzt werden sollen. Zu solchen Mitnahmeeffekten käme es, wenn auch Personen, die ohnehin schon jenseits der Regelaltersgrenze weiterarbeiten, ebenfalls von der Steuerfreiheit profitieren würden. Dies wären keineswegs nur selbstständig Tätige, da auch heute schon viele Rentner – das DIW nennt eine Zahl von rund 230.000 – noch nach Überschreiten der Regelaltersgrenze arbeiten; häufig allerdings nur in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis.

  Allein die Beobachtung, dass Steuerpflichtige mit Gewinneinkünften nach Erreichen der Regelaltersgrenze häufiger weiterarbeiten als nichtselbstständig Beschäftigte, stellt allerdings keine verfassungsrechtlich tragfähige Begründung für eine unterschiedliche steuerliche Behandlung dar. Zum einen gibt es keine gesetzlich vorgesehene Regelaltersgrenze für selbstständig Tätige. Zum anderen wurde die Weiterbeschäftigung von nichtselbstständig Tätigen bisher durch verschiedene rechtliche Regelungen erschwert und war daher nur schwer gangbar, selbst wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber Interesse daran hatten. In vielen Fällen sind ehemalige Beschäftigte daher bisher nach Renteneintritt als freie Mitarbeiter weiter tätig geworden.

  Die Motive für die Weiterarbeit eines Beziehers von Gewinneinkünften können zudem sehr unterschiedlich gelagert sein. Neben einer nicht optimal ausgestalteten Altersversorgung kann oft das Fehlen eines geeigneten Nachfolgers die Ursache sein. Die gewünschte Ausweitung abhängiger Beschäftigungsverhältnisse bedarf aber auch ausreichender Arbeitgeber. Wird ein Betrieb weitergeführt, statt ihn stillzulegen und die dort beschäftigten Arbeitskräfte zu entlassen, könnte dies ebenfalls eine steuerliche Begünstigung begründen.

Die unterschiedliche steuerliche Behandlung zweier 68-jähriger Personen mit gleich hohen Einkünften allein aufgrund unterschiedlicher Einkunftsarten erscheint verfassungsrechtlich kaum begründbar. Dem steht das Leistungsfähigkeitsprinzip entgegen, das grundsätzlich am verfügbaren Einkommen ansetzt, gleich aus welcher Quelle es bezogen wird. Anerkannt ist zwar auch, dass Steuern ggf. zu Lenkungszwecken eingesetzt werden dürfen. Wenn ein zulässiger Lenkungszweck auch die volkswirtschaftlich wünschenswerte oder auch als notwendig angesehene Erhöhung des Arbeitsangebotes älterer Menschen sein mag, so erscheint eine Unterscheidung nach Art der Tätigkeit sehr kritisch.

- Differenzierung innerhalb der unselbstständig Beschäftigten

  Eine Ungleichbehandlung tritt nicht nur zwischen selbstständig Tätigen und unselbstständig Beschäftigten auf, sondern auch innerhalb der letzteren Gruppe und damit innerhalb derselben Einkunftsart. Hier setzt die Differenzierung allein am Lebensalter an. Beschäftigte jenseits der Regelaltersgrenze werden günstiger behandelt als jüngere, um einen Anreiz für ein Weiterarbeiten neben der Rente zu bieten. Während eine Benachteiligung Älterer eine rechtswidrige Diskriminierung darstellen dürfte, ist in der Rechtsprechung eine Bevorzugung aufgrund eines höheren Lebensalters unserer Kenntnis nach noch nicht behandelt worden. Im Umkehrschluss läge darin allerdings eine Benachteiligung von Jüngeren, die ihrerseits kritisch zu sehen sein dürfte.

  Wenn es um die Frage geht, ob überhaupt eine Tätigkeit weitergeführt oder erneut aufgenommen wird oder nicht, kann der Lenkungszweck eine steuerliche Differenzierung möglicherweise eher rechtfertigen als im oben angesprochenen Fall der unterschiedlichen Einkunftsarten. Das Leistungsfähigkeitsprinzip wäre jedoch in diesem Fall ebenso verletzt.

  Die Ungleichbehandlung, die darin läge, dass ein (jüngerer) Beschäftigter im Mindestlohnbereich ab dem 1. Januar 2026 bei 13,90 € pro Stunde laut Mindestlohnrechner des BMAS (https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Mindestlohn/Mindestlohnrechner/mindestlohnrechner.html) ein verstetigtes Bruttomonatsgehalt von 2.409 € erhält, das er grundsätzlich voll versteuern muss, während ein Rentner zusätzlich zu seinen steuerpflichtigen Rentenbezügen noch 2.000 € monatlich steuerfrei hinzuverdienen könnte, ist durchaus geeignet, Fragen nach der Gerechtigkeit im Steuerrecht aufzuwerfen.

- Benachteiligung der versicherungspflichtigen Selbstständigen

  Eine Ungleichbehandlung liegt außerdem innerhalb der Gruppe der in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherten vor. Dies sind nicht nur unselbstständig Beschäftigte, sondern in § 2 SGB VI explizit aufgeführte selbstständig Tätige ohne oder mit nur einer geringen Anzahl von Arbeitnehmern. Genannt werden beispielsweise selbstständige Lehrer, Hebammen, Künstler und Publizisten aber auch Gewerbetreibende. Für bestimmte Personen besteht zudem nach § 4 SGB VI eine Versicherungspflicht auf Antrag.

  Diese sind zwar keine Arbeitnehmer, sind jedoch versicherungspflichtig und haben bei Erreichen der Regelaltersgrenze einen Rentenanspruch. Wenn diese Personen nach Er-

reichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters weiterarbeiten, zahlen sie ggf. auf Grund des Verzichts auf die Versicherungsfreiheit gem. § 5 Abs. 2 SGB VI Rentenversicherungsbeiträge in die gesetzliche Rentenversicherung ein, und zwar die vollen Beiträge, nicht nur den Arbeitgeberanteil.

Zwar würde es mit einer bürokratischen Mehrbelastung einhergehen und ggf. zu Abgrenzungsproblemen kommen, würde von dem derzeit vorgesehenen alleinigen Abstellen auf den Bezug von Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit nach § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EStG abgerückt und daneben an die Versicherungspflicht bzw. die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen angeknüpft. Eine Schlechterbehandlung dieser Gruppe im Vergleich zu den unselbstständig Beschäftigten ist allerdings nicht zu begründen und würde den Zielen zuwiderlaufen, dem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken und die Rentenversicherung zu stärken. Auch nach Ansicht des Bundesrates wäre eine Einbeziehung von pflichtversicherten Selbstständigen in den Kreis der Berechtigten der Aktivrente folgerichtig (vgl. Nr. 6 der Stellungnahme des Bundesrates, Drs. 589/25 (Beschluss) vom 21. November 2025).

<u>Einzelfragen zur Umsetzung</u>

- Gestaltung des Freibetrags als Jahres- oder Monatsbetrag

  Der vorgesehene Freibetrag von 24.000 € im Jahr oder 2.000 € im Monat ist im Vergleich zum Grundfreibetrag von 12.348 € für das Jahr 2026, der das Existenzminimum absichern soll, großzügig bemessen. In Übereinstimmung mit dem Bundesrat halten wir daher eine Ausgestaltung als monatlichen Freibetrag für angemessen, so dass keine monatsübergreifende Übertragung von Beträgen möglich wäre (vgl. Nr. 1 der Stellungnahme des Bundesrates, Drs. 589/25 (Beschluss) vom 21. November 2025).

- Erreichen der Regelaltersgrenze

  Um die „Aktivrente“ möglichst einfach anwendbar zu gestalten und sie dadurch auch für kleine Unternehmen attraktiver zu machen, sollten Abgrenzungsfragen möglichst weitgehend vermieden werden. Aus diesem Grund unterstützen wir die Bitte des Bundesrates, die Steuerbefreiung erst ab dem Monat greifen zu lassen, der auf das Erreichen der Regelaltersgrenze folgt, um ein Aufteilen der Einkünfte in steuerfrei und steuerpflichtig für den Monat, in den das Erreichen der Altersgrenze fällt, entbehrlich zu machen (vgl. Nr. 3 der Stellungnahme des Bundesrates, Drs. 589/25 (Beschluss) vom 21. November 2025).

- Progressionsvorbehalt

  Steuerfreie Einnahmen werden überwiegend, wenn auch nicht vollständig, im Rahmen eines Progressionsvorbehalts bei der Bestimmung des maßgeblichen Steuersatzes berücksichtigt. Neben steuerfreien Sozialleistungen sind davon auch ausländische Einkünfte, die nicht der deutschen Einkommensteuer unterlegen haben und Einkünfte betroffen, die nach einem Doppelbesteuerungsabkommen oder einem anderen zwischenstaatlichen Übereinkommen steuerfrei sind. Werden steuerfreie Einkünfte im Rahmen der

Aktivrente nicht in den Progressionsvorbehalt einbezogen, liegt u. E. eine doppelte Begünstigung vor. Einerseits würden die steuerfreien Einnahmen nicht bei der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer berücksichtigt und andererseits würde auf die übrigen steuerpflichtigen Einkünfte ein Steuersatz angewendet, der nicht der Leistungsfähigkeit entspräche.

Dies wäre aus unserer Sicht steuersystematisch nur schwer zu rechtfertigen. Wenn wie vom DIW für andere Länder festgestellt insbesondere höherqualifizierte und zumeist gut versorgte Menschen von der „Aktivrente“ profitieren sollten, würde die damit einhergehende potenziell steigende Ungleichheit durch das Fehlen eines Progressionsvorbehalts noch weiter erhöht. Wir plädieren daher dafür, die Anwendung des Progressionsvorbehalts auf die „Aktivrente“ zu prüfen.

Sozialversicherungsrechtliche Aspekte

Durch die „Aktivrente“ wird allein ein steuerrechtlicher Anreiz für das weitere Tätigwerden gegeben. Die sozialversicherungsrechtliche Behandlung richtet sich nach den bestehenden Regelungen. Im Rahmen der „Aktivrente“ werden für Personen, die über die Regelaltersgrenze hinaus nichtselbständig beschäftigt sind, von den Arbeitgebern Sozialversicherungsbeiträge geleistet. Eine Steuerfreiheit wird nach § 3 Nr. 21 – neu – EStG-E nur dann gewährt, „wenn die Einnahmen für vom Steuerpflichtigen 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 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 1d oder Abs. 3, § 172 Abs. 1 oder § 172a des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch zu entrichten hat“. Damit soll die Einnahmenseite der Sozialversicherungen erhöht und stabilisiert werden.

Während die Entrichtung von Beiträgen zur Kranken- und zur Pflegeversicherung wie bisher nachvollziehbar ist, sieht dies für die Beiträge zur Arbeitslosen- und zur Rentenversicherung anders aus. Beiträge sind definiert als eine Form von Abgaben für die mögliche Nutzung einer staatlichen Dienstleistung oder Einrichtung. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme ist dabei ausreichend, es kommt nicht darauf an, ob die Leistung tatsächlich in Anspruch genommen wird.

Anders dürfte es jedoch aussehen, wenn eine solche Möglichkeit tatsächlich nicht besteht. Ein oberhalb der Regelaltersgrenze weiter Beschäftigter wird im Fall einer Kündigung kein Arbeitslosengeld erhalten. Ebenso erwirbt er durch die Zahlung der Rentenversicherungsbeiträge durch seinen Arbeitgeber bei der „Aktivrente“ keine zusätzlichen Rentenansprüche mehr. Die Höhe seiner Altersbezüge bleibt unverändert, ob er über die Regelaltersgrenze hinaus weiterarbeitet oder nicht. Nur durch eigene Beiträge könnte er seine eigene Rente erhöhen. Damit sind streng genommen in diesen Fällen keine Beiträge gegeben; vielmehr handelt es sich um eine Subvention der Sozialversicherungen durch die Arbeitgeber.

Im Rahmen der erforderlichen Reform der Rentenversicherung sollte auch diese Regelung auf den Prüfstand gestellt werden.

Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e.V.
Reinhardtstr. 23 · 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Vorsitzender des Finanzausschuss
MdB Christian Görke
Wilhelmstr. 97
11017 Berlin

Bundesverband
Lohnsteuerhilfevereine e.V.

Reinhardtstr. 23 · 10117 Berlin
Telefon 030 / 585 84 04 – 0
Telefax 030 / 585 84 04 – 99
E-Mail info@bvl-verband.de
Web www.bvl-verband.de

Berlin, den 01.12.2025

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „zur steuerlichen Förderung von Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)“
(BT-Drs. 21/2673) und zum

Antrag der Fraktion der AfD „Steuerfreier Hinzuverdienst für Senioren – Neuen 12.000-Euro-Freibetrag zusätzlich zum bestehenden Grundfreibetrag einführen“
(BT-Drs. 21/1620)

Bezugnahme: Stellungnahme des Bundesrates (Drucksache 589/25)

Sehr geehrter Herr Görke,

wir bedanken uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „zur steuerlichen Förderung von Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)“ (BT-Drs. 21/2673) sowie zum Antrag der Fraktion der AfD „Steuerfreier Hinzuverdienst für Senioren – Neuen 12.000-Euro-Freibetrag zusätzlich zum bestehenden Grundfreibetrag einführen“ (BT-Drs. 21/1620), zu dem wir als Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e.V. (BVL) gern Stellung nehmen.

Mit einer Veröffentlichung der Stellungnahme mit enthaltenen personenbezogenen Daten sind wir einverstanden.

Mit freundlichen Grüßen

Jana Bauer, LL.M.
Geschäftsführerin

David Martens, LL.M.
Stellvertretender Geschäftsführer

Vorstand: Uwe Rauhöft (Vorsitzender) · Tobias Gerauer StB (stellvertretender Vorsitzender)
Harald Hafer · Kathrin Klotzke-Rost StBin · Bernhard Mayer StB, RA · Christian Munzel RA · André Rosenberger StB
Peter Späth · Christian Staller · Ali Tekin
Geschäftsführerin: Jana Bauer

Vereinsregister
Registergericht Berlin
Nr. VR 35687 B

Stellungnahme des Bundesverbandes Lohnsteuerhilfevereine e.V. zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „zur steuerlichen Förderung von Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)“

Grundsätzliches

Bei der geplanten Einführung einer Aktivrente handelt es sich um einen Auftrag aus dem Koalitionsvertrag 2025: *„Wer freiwillig mehr arbeiten will, soll mehr Netto vom Brutto haben. (…) Wer das gesetzliche Rentenalter erreicht und freiwillig weiterarbeitet, wird sein Gehalt bis zu 2.000 Euro im Monat steuerfrei erhalten.“*

Im Rahmen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz) soll diese Vereinbarung der Koalition nunmehr umgesetzt werden. Das primäre Ziel der Aktivrente ist, zusätzliche finanzielle Anreize für Menschen zu schaffen, über den Renteneintritt hinaus einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und damit die Beschäftigung im Alter zu fördern. Bei der Aktivrente handelt es letztlich um eine **steuerliche Subvention,** die in der gegenwärtigen Ausgestaltung steuerdogmatische Fragestellungen aufwirft. Nach der Gesetzesbegründung soll die Einführung der Aktivrente außerdem nachhaltig zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland, zur Sicherung der Einnahmeseite der Sozialversicherungen und zum Wohlstand der Bürgerinnen und Bürger beitragen.

Der BVL unterstützt grundsätzlich Maßnahmen, die dem Fachkräftemangel entgegenwirken können. Eine Steuervergünstigung für Rentnerinnen und Rentner kann hierzu einen Beitrag leisten, indem sie das Weiterarbeiten finanziell attraktiver macht und gleichzeitig die gesellschaftliche Teilhabe älterer Menschen stärkt.

Aus Sicht des BVL ist es aber von zentraler Bedeutung, dass die Aktivrente gleichmäßig für Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer sowie selbständig Tätige gilt. Eine einseitige Begünstigung abhängig Beschäftigter wäre nicht gerechtfertigt und würde dem Grundsatz der Gleichbehandlung zuwiderlaufen.

Die Wirksamkeit der geplanten Maßnahme kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht prognostiziert werden. Vielmehr wird erst in der Zukunft abschließend geklärt werden können, ob die steuerliche Förderung zum Weiterarbeiten von Rentnerinnen und Rentnern die geplanten Effekte hervorrufen konnte. Die zukünftige Evaluierung des Gesetzes halten wir daher für zwingend erforderlich. Die in der Gesetzesbegründung festgehaltene Evaluierung nach zwei Jahren sollte zeigen, ob die Steuervergünstigung eine relevante und gerechtfertigte Subventionsmaßnahme ist.

Artikel 1
Änderung des Einkommensteuergesetzes

Nummer 1
§ 3 Nr. 21 – Aktivrente

I. Progressionsvorbehalt

Der Regierungsentwurf verzichtet darauf, die Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit nach § 19 Abs. 1 S. 1 Nummer 1 EStG, die nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze gem. § 3 Nr. 21 EStG-E bis zu einer Höhe von 24.000 Euro im Jahr steuerfrei bezogen werden können, dem Progressionsvorbehalt zu unterwerfen. Diese Einnahmen erhöhen jedoch in nicht unwesentlichem Maße die Leistungsfähigkeit der von der Regelung betroffenen Steuerpflichtigen.

In den Ausschussempfehlungen des Bundesrates vom 7. November 2025 wurde angeregt, die steuerfreien Einnahmen gem. § 3 Nr. 21 EStG-E in den Progressionsvorbehalt nach § 32b EStG einzubeziehen. Ungeachtet dessen, dass diese Empfehlung nicht als Bestandteil der offiziellen Stellungnahme des Bundesrates vom 21. November 2025 aufgenommen wurde, ist die Anwendung des Progressionsvorbehalts aus steuersystematischen Gründen geboten. Sollte auf die Anwendung des Progressionsvorbehalts aufgrund der sonst realisierten Schwächung der Subventionswirkung verzichtet werden, ist dies nachvollziehbar – allerdings nur aus subventionspolitischen Überlegungen und aus Vereinfachungsgründen. Der Verzicht ist nicht steuerdogmatisch begründbar.

II. Ungleichbehandlung verschiedener Einkunftsarten

Durch die Aktivrente sollen nur Einnahmen aus nichtselbständiger Beschäftigung nach Erreichen Regelaltersgrenze, für die der Arbeitgeber Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichtet, steuerlich freigestellt werden. Tätigkeiten, die zu Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit führen, werden ausgeschlossen. Die Gesetzesbegründung führt hierzu aus, dass mit der vorgesehenen Steuerbefreiung die Ausweitung abhängiger Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden soll. Eine große Zahl von Selbständigen arbeiten bereits heute nach dem Überschreiten der Regelaltersgrenze weiter. Somit bedarf es keiner weiteren Anreize durch eine steuerliche Förderung, diesen Personenkreis zur Weiterarbeit zu bewegen. Im Hinblick auf die erheblichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte, die sich durch eine Förderung in diesem Bereich ergeben würden, ist es notwendig, steuerliche Anreize gezielt da zu setzen, wo sie besonders erforderlich sind.

Den ausschließlichen Einbezug von ehemaligen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in die Aktivrente ist nicht nachvollziehbar. Aus Gründen der Gleichbehandlung fordert der BVL eine Ausweitung des Steuerfreibetrags auf Selbständige, insbesondere auf versicherungspflichtige Selbständige, die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichten.

Beratungsstellenleiter eines Lohnsteuerhilfevereins können als Angestellte oder freie Mitarbeiter tätig sein. Angestellte Beratungsstellenleiter, die sich in einem Beschäftigungsverhältnis zum Verein befinden, und über das Erreichen der Regelaltersgrenze berufstätig bleiben, könnten den Steuerfreibetrag in Anspruch nehmen. Selbständig tätige Beratungsstellenleiter wären hingegen von der Neuregelung zur Aktivrente ausgeschlossen. Dabei sind selbständig tätige Beratungsstellenleiter, die keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen,

gemäß § 2 SGB VI (Anlage 1, Nummer 2.7) pflichtversichert und leisten vollumfängliche Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. Sie leisten ebenso einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung und damit zur Finanzierung der Sozialversicherungssysteme. Der Ausschluss von Pflichtversicherten i.S.d. § 2 SGB VI stellt eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen beitragspflichtigen Personengruppen dar und widerspricht den gesetzgeberischen Zielen des Aktivrentengesetzes.

Eine Einbeziehung der versicherungspflichtigen Selbständigen würde zumindest teilweise bestehende Ungleichbehandlungen beseitigen und die beabsichtigte Gleichbehandlung aller rentenversicherungspflichtigen Erwerbstätigen fördern.

III. Zusammenspiel von § 3 Nr. 21 EStG-E und § 24a EStG

Das Konzept der Aktivrente knüpft an bereits bestehende steuerliche Entlastungstatbestände an, bspw. Altersentlastungsbetrag (§ 24a EStG). Dieser gewährt Erwerbstätigen ab dem Jahr der Vollendung des 65. Lebensjahres einen Freibetrag. Bemessungsgrundlage sind der Arbeitslohn und die positive Summe der Einkünfte, die nicht zu den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit gehört, wobei bestimmte Alterseinkünfte ausdrücklich ausgenommen sind. Nach herrschender Meinung zählen steuerfreie Leistungen nicht zum Arbeitslohn im Sinne des § 24a EStG; sie bleiben bei der Bemessungsgrundlage außer Ansatz (vgl. Schmidt/Wacker, EStG, 44. Auflage, § 24a Rn. 4).

In entsprechender Anwendung wären die steuerfreien Einnahmen i.S.d. § 3 Nr. 21 EStG-E bei der Bemessung des Altersentlastungsbetrags nicht zu berücksichtigen. Dadurch wird eine Doppelbegünstigung weitgehend ausgeschlossen. Eine parallele Inanspruchnahme von Aktivrente und Altersentlastungsbetrag ist lediglich dann möglich, wenn die steuerpflichtigen Einnahmen den steuerfreien Jahresbetrag von 24.000 Euro überschreiten. In diesen Fällen profitieren ältere Erwerbstätige in begrenztem Umfang von beiden Entlastungsinstrumenten. Dies entspricht jedoch der politischen Zielsetzung, freiwillige Erwerbsarbeit im Rentenalter zu erleichtern und zusätzliche Anreize für qualifizierte Tätigkeiten zu schaffen.

III. Weitere Vorschläge des Bundesrates zum Gesetzentwurf

1. Steuerfreier Monatsbetrag

Der Bundesrat schlägt in seiner Stellungnahme vor, den im Gesetzentwurf vorgesehenen Jahresbetrag der steuerfreien Einnahmen von 24.000 Euro in einen monatlichen Höchstbetrag von 2.000 Euro umzuwandeln. Damit soll klargestellt werden, dass die Grenzen strikt monatsbezogen gelten und weder eine Übertragung noch eine Verrechnung nicht ausgeschöpfter Beträge zwischen den Monaten zulässig ist. Ergänzend weist der Bundesrat darauf hin, dass ein im jeweiligen Monat nicht genutzter Höchstbetrag ersatzlos verfällt.

Wir halten diesen Vorschlag für nachvollziehbar und sachgerecht. Die monatliche Deckelung schafft Rechtssicherheit, verhindert Gestaltungsspielräume und erleichtert zugleich die praktische Handhabung für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die Finanzverwaltung. Ein Jahresbetrag erfordert eine abschließende Prüfung in Fällen, bei denen in einzelnen Monaten die Monatsgrenze überschritten, in anderen unterschritten wird.

2. Abzug von Werbungskosten / Verhältnis zu § 3c EStG

Nach dem Vorschlag des Bundesrates soll der Abzug von Werbungskosten nur zugelassen werden, soweit diese den steuerfreien Betrag überschreiten. Dies führt dazu, dass weder tatsächliche Werbungskosten noch der Werbungskostenpauschbetrag abgesetzt werden können. § 3c EStG würde in diesen Fällen verdrängt, sodass die verhältnismäßige Aufteilung der Werbungskosten nach steuerfreien und steuerpflichtigen Einnahmen entfallen würde. Die vorgeschlagene Regelung soll eine aufwendige Einzelfallprüfung vermeiden. Sie würde sowohl die Steuerpflichtigen von Nachweis- und Dokumentationspflichten als auch die Finanzverwaltung von entsprechendem Prüfaufwand entlasten und den Bürokratieaufwand in erheblicher Weise verringern, der im Rahmen der Anwendung des § 3c EStG entstünde. Nach dem Vorschlag würden nur die die steuerfreien Einnahmen übersteigenden Werbungskosten abziehbar sein (mehr als 24.000 Euro). Im Ergebnis würde die Regelung zu einem grundsätzlich vollständigen Ausschluss des Werbungskostenabzugs führen, den wir für nicht sachgerecht halten und deshalb ablehnen.

Der Regierungsentwurf sieht bisher keine abweichende Bestimmung zur Anwendung von § 3c EStG vor. Nach dieser Vorschrift dürfen Ausgaben nicht als Werbungskosten berücksichtigt werden, soweit sie in einem unmittelbaren wirtschaftlichen Zusammenhang mit steuerfreien Einnahmen stehen.

Die Anwendung des § 3c EStG würde in der Praxis zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen. Besonders aufwändig erscheint die notwendige Aufteilung von Ausgaben bei Sachverhalten, in denen der steuerliche Freibetrag überschritten wird und die tatsächlichen Aufwendungen über dem Werbungskostenpauschbetrag liegen. In diesem Fall müssten die tatsächlichen Werbungskosten entsprechend dem Verhältnis von steuerpflichtigen Einnahmen zu den Gesamteinnahmen aufgeteilt werden. Auch der Zusammenhang erfordert eine Prüfung, ob die entsprechenden Aufwendungen ohne die steuerfreien Einnahmen nicht angefallen wären. Eine solche Prüfung erfordert nachvollziehbare Berechnungsmethoden und umfassende Dokumentation. Diese Anforderungen belasten Steuerpflichtige und die Finanzverwaltung. Der Werbungskostenpauschbetrag ist dagegen nicht gem. § 3c Abs. 1 EStG zu kürzen (vgl. Schmidt/Levedag, EStG, 44. Auflage, § 3c Rn. 9) und wird bei Anwendung des § 3c EStG weiterhin gewährt. Somit würden bis zu 25.230 Euro Einnahmen (24.000 Euro zuzüglich Werbungskostenpauschbetrag) im Jahr steuerfrei bleiben.

Als alternative Lösung bietet sich an, den Anwendungsbereich des § 3c EStG für die Aktivrente auszuschließen. Für die betroffenen Rentnerinnen und Rentner bedeutet es, dass ihnen – unabhängig von der Steuerfreiheit des Lohns – uneingeschränkt der Werbungskostenpauschbetrag bzw. der Abzug höherer Werbungskosten – sofern sie in diesen Fällen auftreten sollten – zustehen würde. Zu beachten ist, dass rund 60 % der Arbeitnehmer mit vornehmlich Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit den Werbungskostenpauschbetrag geltend machen (vgl. Bericht Expertenkommission „Bürgernahe Einkommensteuer“, S. 66). Zugleich würde die Regelung das Besteuerungsverfahren insgesamt vereinfachen, nicht zu einem generellen Ausschluss des Werbungskostenabzugs führen und die Anreizwirkung der Aktivrente nicht verringern.

Bereits im geltenden Recht existieren Spezialregelungen, die § 3c EStG verdrängen, beispielsweise § 3c Abs. 2 S. 2 EStG (Teileinkünfteverfahren), § 3 Nr. 26, 26a EStG (Übungsleiter-/Ehrenamtspauschale, modifizierter Ausschluss), Entfernungspauschale (§ 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 EStG) sowie lohnsteuerrechtliche Pauschalierungsregelungen.

Nummer 2, 3 und 4

§§ 41 Absatz 1 Satz 4, 41b Absatz 1 Satz 2 Nummer 5, 42b Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 – Aufzeichnungspflichten beim Lohnsteuerabzug / Lohnsteuerausgleich

Der vorgesehene Ausweis der steuerfreien Einnahmen aus der sog. Aktivrente in der Lohnsteuerbescheinigung ist folgerichtig. Für den Steuerpflichtigen sollten die steuerfreien Einnahmen in der Lohnsteuerbescheinigung ohne Nachforschungen ersichtlich sein.

Artikel 3
Änderung des Sozialversicherungsentgeltverordnung

Nach dem Regierungsentwurf werden die steuerfreien Einnahmen nach § 3 Nr. 21 EStG-E in den Katalog des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SvEV aufgenommen, die bei der Ermittlung des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts nicht abzuziehen sind. Dementsprechend sind die kompletten Einnahmen aus der freiwilligen Arbeit im Rentenalter sowohl für die Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig. Dies entspricht der Zielsetzung der Bundesregierung, durch die Aktivrente ohne zusätzliche staatliche Mittel die Einnahmeseite der Sozialversicherungen zu stärken.

Nach der bisherigen Dogmatik des § 1 Abs. 1 SvEV sind inländische steuerfreie Einnahmen – beispielsweise bei Übungsleitern (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 16 SvEV) – regelmäßig nicht in die Berechnung des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts einzubeziehen. Die Durchbrechung dieser Dogmatik bei inländischen, steuerfreien Einnahmen führt dazu, dass der Steuerpflichtige Sozialversicherungsbeiträge entrichten müsste, deren steuerlicher Abzug nach § 10 Abs. 2 EStG untersagt ist. Nach § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Halbsatz 1 EStG ist Voraussetzung für den Abzug der in § 10 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 3a EStG bezeichneten Beträge (Vorsorgeaufwendungen), dass sie nicht in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang mit steuerfreien Einnahmen stehen. Steuerfreie Einnahmen sind solche, die von der deutschen Einkommensbesteuerung ausgenommen sind. Ein unmittelbarer wirtschaftlicher Zusammenhang ist vorliegend anzunehmen, weil die gezahlten Pflichtbeiträge in einem unmittelbaren wirtschaftlichen Zusammenhang mit den steuerfreien Einnahmen aus der Aktivrente stehen.

In der Rechtsprechung ist die Abzugsbeschränkung des § 10 Abs. 2 S.1 Nr. 1 Halbsatz 2 EStG nur bei Auslandssachverhalten relevant, bei denen die Einnahmen in Deutschland steuerfrei sind und eine doppelte steuerliche Begünstigung vermieden werden soll.

In Fällen, in denen Steuerpflichtige im Rentenalter durch die Nutzung der Aktivrente sowohl steuerfreie als auch steuerpflichtige Einnahmen aus demselben Anstellungsverhältnis erzielen, ist der Abzug der hierauf entfallenden Sozialbeiträge nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 2 S. 1 EStG insgesamt ausgeschlossen. Die Konstellation, dass aus demselben Tätigkeitsverhältnis parallel steuerfreie und steuerpflichtige Einnahmen erzielt werden, die insgesamt als Arbeitsentgelt i.S.d. § 1 Abs. 1 SvEV beurteilt werden, dürfte mit dem generellen Abzugsverbot zu einem Ergebnis führen, das vom Gesetzgeber vermutlich nicht beabsichtigt war. Das Abzugsverbot würde die Anreizwirkung der Aktivrente erheblich beeinträchtigen.

Eine denkbare Lösung wäre eine quotale Aufteilung der Sozialbeiträge in abzugsfähige und nicht abzugsfähige Bestandteile (ähnlich dem Aufteilungsmechanismus des § 3c EStG). Diese

Vorgehensweise würde jedoch zu einem nicht unerheblichen, insbesondere für steuerliche Laien problematischen Bürokratieaufwand führen.

Vor diesem Hintergrund erscheint ein Verzicht auf die Anwendung des § 10 Abs. 2 EStG bei Vorliegen steuerfreier Einnahmen im Sinne des § 3 Nr. 21 EStG-E als praxistaugliche Lösung. Eine entsprechende gesetzliche Klarstellung würde sowohl den Verwaltungsaufwand für die Steuerpflichtigen reduzieren als auch die steuerliche Subventionswirkung der Aktivrente sichern.

BVL – BUNDESVERBAND LOHNSTEUERHILFEVEREINE E.V.

Der Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e.V. vertritt die gemeinsamen Interessen von mehr als 300 Lohnsteuerhilfevereinen gegenüber dem Gesetzgeber und der Finanzverwaltung. Die dem BVL angeschlossenen Lohnsteuerhilfevereine beraten und betreuen mehr als vier Millionen Mitglieder – Arbeitnehmer, Pensionäre und Rentner.

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz) – Bundestagsdrucksache 21/2673

Gute Arbeit statt Aktivrente

Das Ziel der Erhöhung der Beschäftigungsquote unterstützen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften. Für eine Entlohnung, die dabei Anreize zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit setzt, stehen zuvorderst die Unternehmen in der Pflicht.

Steuerliche Begünstigungen für eine ausgewählte Gruppe des Arbeitsmarktes sind kein sinnvoller Weg, da sie Gefahr laufen, dem Gleichheitsgebot des Grundgesetzes zuwiderzulaufen.

Die Zielsetzung des Gesetzes ist besser, effizienter und nachhaltiger durch Investitionen in die Aus- und Weiterbildung neuer Fachkräfte, Maßnahmen zur Unterstützung eines langen Erwerbslebens sowie den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur zu erreichen.

Arbeiten nach der Regelaltersgrenze ist - für diejenigen, die dazu gesundheitlich in der Lage sind - bereits heute attraktiv. Die Sozialbeiträge sind bis zu elf Prozent geringer und bei Aufschub wird ein Rentenzuschlag von sechs Prozent pro Jahr gezahlt. Weitere Privilegien für Ältere zu schaffen ist nicht generationengerecht.

Der DGB fordert, untere und mittlere Einkommen in allen Altersgruppen durch eine Steuerreform zu entlasten, statt wenigen große Steuergeschenke zu machen.

Änderung durch den Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf führt eine neue Nr. 21 in § 3 EStG ein, welche Lohneinkommen nach der Regelaltersgrenze (aktuell 66 Jahre und 2 Monate) bis zu 24.000 Euro Lohn im Jahr steuerfrei stellt. Der finanzielle Anreiz soll zu zusätzlicher Beschäftigung im Alter führen. Die Steuerfreiheit gilt, wenn

- der Lohn aus abhängiger Beschäftigung stammt,

27. November 2025

Kontaktpersonen:

Raoul Didier
Referatsleiter Steuerpolitik
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund

raoul.didier@dgb.de

Ingo Schäfer
Referatsleiter Alterssicherung
Abteilung Sozialpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund

ingo.schaefer@dgb.de

Verantwortlich:

Markus Hofmann
Abteilungsleitung Sozialpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund

markus.hofmann@dgb.de

- der Anspruch auf den Lohn nach der Regelaltersgrenze erarbeitet worden ist (d. h., er darf nicht für Leistungen/Zeiten vor der Regelaltersgrenze gewährt werden),
- der Lohn RV-beitragspflichtig ist (nach §168 Abs. 1 Nr. 1 und 1d SGB VI und bei isoliertem Arbeitgeberbeitrag nach §172 SGB VI) oder der Arbeitgeber nach §172a SGB VI einen Beitragszuschuss zahlt und
- der Lohn nicht schon wegen anderer Vorschriften steuerfrei ist.

Der Steuerfreibetrag wird unabhängig von einem eventuellen Rentenbezug oder anderen Einkünften gewährt.

Der Betrag von 24.000 Euro wird um 2.000 Euro für jeden Kalendermonat gemindert, in dem die obigen Voraussetzungen nicht alle erfüllt sind.

Nicht begünstigt wird eine geringfügig entlohnte Beschäftigung sowie Erwerbseinkünfte aus selbstständiger Arbeit oder Gewerbe/Unternehmen sowie Beamtenbesoldung oder -versorgung.

Im Weiteren sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Gewährung der Steuerfreiheit in die Lohnsteuerbescheinigung nach §§ 41 und 41b EStG aufzunehmen ist und bei Gewährung kein Lohnsteuer-Jahresausgleich nach § 42b EStG durch den Arbeitgeber durchgeführt werden darf (Nr. 4 des Gesetzes).

Zum Ziel des Gesetzentwurfs

Mit dem Gesetzentwurf wird die Umsetzung einer entsprechenden Vereinbarung des Koalitionsvertrages verfolgt, die mit dem Begriff „Aktivrente“ Eingang in die politische Debatte fand.

> *„Statt einer weiteren Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wollen wir mehr Flexibilität beim Übergang vom Beruf in die Rente. Dabei setzen wir auf Freiwilligkeit. Arbeiten im Alter machen wir mit einer Aktivrente attraktiv. Wer das gesetzliche Rentenalter erreicht und freiwillig weiterarbeitet, bekommt sein Gehalt bis zu 2.000 Euro im Monat steuerfrei.“* (Koalitionsvertrag SPD, CDU, CSU 2025, Zeile 611 bis 614)

> *„Zusätzliche finanzielle Anreize sollen geschaffen werden, damit sich freiwilliges längeres Arbeiten mehr lohnt. Wer das gesetzliche Rentenalter erreicht und freiwillig weiterarbeitet, wird sein Gehalt bis zu 2.000 Euro im Monat steuerfrei erhalten. Fehlanreize und Mitnahmeeffekte werden wir vermeiden. Wir prüfen dabei insbesondere die Nichtanwendbarkeit der Regelung bei Renteneintritten unterhalb der Altersgrenze für die Regelaltersrente, die Beschränkung der Regelung auf Einkommen aus sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen und die Anwendung des Progressionsvorbehalts.“* (ebd. Zeile 1471 bis 1477)

Jenen Beschäftigten ein freiwilliges und längeres Arbeiten zu ermöglichen, die es wollen und können, statt die Altersgrenzen anzuheben, ist ein Ziel, das der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ausdrücklich unterstützen. Hingegen wäre es keine Lösung, das Rentenalter anzuheben:

- Eine höhere Altersgrenze wäre nicht generationengerecht, da junge Menschen eine geringere (immanente) Rendite erhielten, da sie länger und damit in Summe mehr Beiträge zahlen würden, um kürzer, also in Summe weniger Rente beziehen zu können.
- Da die Lebenserwartung, wie Studien zeigen, je nach Einkommen und Belastungen im Arbeitsleben sehr ungleich ist, und die Ungleichheit sogar immer weiter zunimmt, wäre die Anhebung höchst unsozial. Wer ohnehin nicht lange lebt, verliert durch höhere Altersgrenzen wesentlich mehr, im schlimmsten Falle, nämlich beim Versterben vor der Altersgrenze, sogar alle Ansprüche.
- Schließlich sollte die Entlastungswirkung für das Rentensystem nicht überschätzt werden, da die längere Arbeitszeit auch zu höheren Renten führen würde, soweit den zusätzlichen Einnahmen höhere Ausgaben gegenüberstünden. Für die Versicherten insgesamt wäre es ein Verlustgeschäft, da auch die Arbeitgeber entlastet würden.

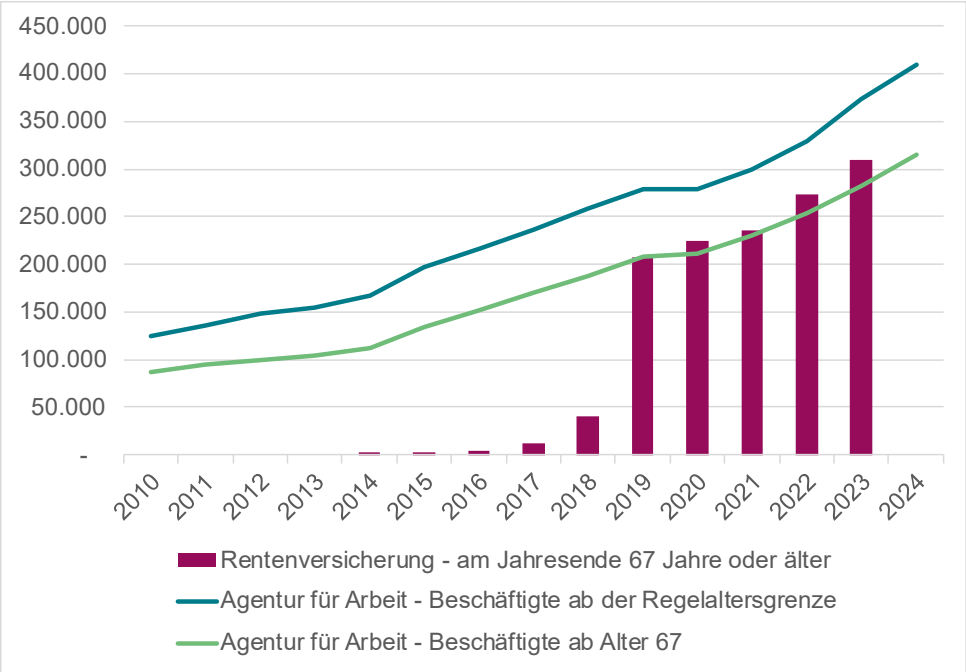
Vor diesem Hintergrund unterstützen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften das Ziel, das die Begründung des Gesetzentwurfs zu verfolgen vorgibt. Ergänzend zur Notwendigkeit guter und attraktiver Arbeitsbedingungen spricht unseres Erachtens auch nichts gegen die bereits bestehenden finanziellen Anreizmechanismen:

- Ab der Regelaltersgrenze zahlen Beschäftigte zwischen 1,3 und 10,9 Prozent weniger Sozialbeiträge (keinen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung und ggf. zur Rentenversicherung sowie gegebenenfalls den ermäßigten Beitragssatz zur Krankenversicherung).
- Im Steuerrecht besteht bereits ein Altersentlastungsbetrag – ab dem 64. Geburtstag – von aktuell bis zu 627 Euro im Jahr.
- Wer nach Erreichen der Regelaltersgrenze die Altersrente nicht oder nicht in voller Höhe beansprucht, bekommt den aufgeschobenen Rentenanspruch zusätzlich zu weiteren Einzahlungen pro Jahr um sechs Prozent erhöht; bei 1.500 Euro Rente entspricht dies einem monatlichen Rentenzuschlag von rund 90 Euro pro Jahr Aufschub.

Auch aus diesen Gründen und weil die Zahl der Beschäftigten jenseits der Regelaltersgrenze, einer ansteigenden Regelaltersgrenze zum Trotz, in den vergangenen 15 Jahren ohne eine weitere steuerliche Förderung dynamisch angestiegen ist, bezweifeln der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, dass die Kosten und die mit der geplanten Regelung einhergehende Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen.

Eher werden die Mitnahmeeffekte überwiegen, die aber aus nachvollziehbaren Gründen dem Regierungsproramm der Koalitionsparteien zufolge vermieden werden sollen (s. o.). So ermittelt eine Mikrosimulationsrechnung des DIW für 234.000 abhängig beschäftigte Steuerpflichtige, die jetzt bereits nach Erreichen der Regelaltersgrenze erwerbstätig sind, Mindereinnahmen für den Fiskus von - 770 Millionen Euro jährlich (DIW Wochenbericht Nr. 25/2025). Ein Beschäftigungseffekt von 40.000 Vollzeitstellen würde nach Berechnungen des DIW zumindest die Kosten kompensieren – da die zusätzliche Beschäftigung die Sozialbeiträge, die Umsatz- und Gewerbesteuer erhöhen würde. Das DIW schätzt den Effekt der Aktivrente aber auf nur 25.000 bis 33.000 zusätzliche Vollzeitstellen (Bohmann et al. 2025: Aktiviert die Aktivrente Ältere? Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, abzurufen unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/aktiviert-die-aktivrente-aeltere).

Abbildung 1: Versicherungspflichtig Beschäftigte nach Regelaltersgrenze



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Agentur für Arbeit bzw. Deutsche Rentenversicherung Bund.
Hinweis: Die Unterschiede sind den verschiedenen Erhebungsmethoden, Abgrenzungen und weiteren Aspekten geschuldet. Davon unabhängig zeigt sich ein deutlicher Anstieg in beiden Statistiken. Der Sprung 2019 kann nicht unmittelbar erklärt werden – scheint aber auf eine Untererfassung vor 2019 hinzudeuten.

Verschiedene Schätzungen zu Berechtigten und Kosten

Unklar ist, wie viele Beschäftigte von der Aktivrente profitieren würden. Die Zahlen schwanken stark nach Quelle und damit die Steuerausfälle und Mitnahmeeffekte.

Die Bundesregierung erwartet 900 Mio. Euro Steuerausfälle pro Jahr. Diese wachsen trotz des Ziels zusätzlicher Beschäftigung im Zeitverlauf nicht. Sie nimmt an, dass von 672.000 Beschäftigten im Alter 65 und älter 25 Prozent (= 168.000) weiterarbeiten würden. Das DIW (25/2025) schätzt die Zahl der heute schon Berechtigten auf 234.000 Personen und die Kosten auf 770 Mio. Euro. Die Agentur für Arbeit erfasst 315.380 Personen im Alter 67 oder älter, die im Jahr 2024 mehr als geringfügig entlohnt beschäftigt waren. Auf dieser Basis schätzt der DGB die Steuerausfälle auf etwa 1,3 Mrd. Euro.

Die Rentenversicherung kommt auf eine Anzahl von 301.403 versicherungspflichtig Beschäftigten jenseits der Regelaltersgrenze für das Jahr 2023.

Da der Gesetzentwurf bis einschließlich 2030 für jedes Jahr mit Mindereinnahmen in gleicher Höhe rechnet, hätte sich des Weiteren der Beschäftigungseffekt mit einem einmaligen Anstieg auch bereits erschöpft. Damit profitieren aber bis zu zehnmal mehr Personen von der Aktivrente als zusätzliche Beschäftigung entsteht. Damit steht der erwartete Beschäftigungseffekt in einem fraglichen Verhältnis zu den Personen, die bereits jenseits der Regelaltersgrenze erwerbstätig sind und gleichfalls von der Steuerbefreiung als Mitnahmeeffekt einen Vorteil hätten.

Verstoß gegen Gleichheitsgebot ist nicht auszuschließen

Aber nicht nur diese zweifelhafte Verhältnismäßigkeit wirft mithin auch die Frage nach der Zulässigkeit des Vorhabens auf, da der Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Zwar verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Doch Ungleichbehandlungen sind nur insoweit zulässig, wie sie durch Sachgründe, die im Verhältnis zum Ziel und zum Ausmaß der ungleichen Belastung oder Begünstigung angemessen sind, gerechtfertigt werden können. Als besondere sachliche Rechtfertigungsgründe hat das Bundesverfassungsgericht vor allem außerfiskalische Förderungs- und Lenkungszwecke anerkannt. Die gewählte Differenzierung muss auf sachgerechten Erwägungen beruhen, die zum Beispiel finanzpolitischer, volkswirtschaftlicher, sozialpolitischer oder steuertechnischer Natur sein können (vgl. Ausarbeitung WD 4 - 3000 - 028/17 des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 24.3.2017, S. 4/5).

Ausweislich des Gangs der Argumentation in der Begründung des Gesetzentwurfes ist die bessere Nutzung des Erwerbspotentials älterer Menschen kein Selbstzweck. Sie soll letztlich vielmehr der Entschärfung personeller Engpässe in vielen Bereichen dienen sowie dazu, Erfahrungswissen in den

Betrieben zu halten. Die Erwerbsquote soll erhöht und dadurch volkswirtschaftliches Wachstum gesteigert und die staatlichen Einnahmen erhöht werden. Wäre dieses Ziel in erster Linie maßgeblich nur durch die Aktivierung älterer Menschen zu erreichen, so ließe sich die avisierte Steuerfreistellung vielleicht noch rechtfertigen.

Allerdings genügt bereits ein Blick auf die Teilzeitbeschäftigten, um zu erkennen, dass die Verhältnismäßigkeit der avisierten Steuerfreiheit in höchstem Maße zweifelhaft ist: So ermittelte das Statistische Bundesamt für das Jahr 2024, dass 4,7 Prozent von rund 13 Millionen in Teilzeit Erwerbstätigen (etwa 600.000 Personen) als Grund für ihre Teilzeittätigkeit angaben, keine Vollzeitstelle gefunden zu haben (vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Arbeitskräfteerhebung 2025). Dabei sind bei dieser Erhebung der unfreiwilligen Teilzeit jene Personen noch gar nicht erfasst, die als Grund für ihre Teilzeit beispielsweise auf die Betreuung von pflegebedürftigen Familienangehörigen verwiesen.

In diesem Bereich ermittelte die Prognos AG im Auftrag des BMFSFJ das Erwerbspersonenpotential, das sich bei Berücksichtigung der Erwerbswünsche von Müttern und einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ergeben würde. So wären bei erfülltem Arbeitszeitwunsch der Mütter mit Kindern unter sechs Jahren etwa 147.000 Frauen in Vollzeit statt in Teilzeit erwerbstätig. Hinzu kommt das Potential derjenigen Mütter mit Kindern unter sechs Jahren, die wieder und mindestens in Teilzeit in den Arbeitsmarkt zurückkehren würden, wenn sich ihre Arbeitswünsche entsprechend umsetzen ließen. Dieses Potential beziffert die Studie auf 840.000 Personen. Zudem verweist die Studie auch auf Erkenntnisse, wonach insbesondere Mütter mit Hochschulabschluss besonders häufig in Vollzeit arbeiten möchten (vgl. prognos Policy Paper, Vereinbarkeit von Familie und Beruf als Beitrag zur Fachkräftesicherung, 2022).

Aber nicht nur die Unverhältnismäßigkeit des geringen Arbeitskräftepotentials, das mit der Aktivrente erschlossen werden soll, im Vergleich zu dem weitaus größeren Arbeitskräftepotential unter Teilzeitbeschäftigten und nicht erwerbstätigen Müttern, erregt Widerspruch. Hinzu tritt, dass die Ausweitung bzw. Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit jüngerer Menschen - und vor allem Frauen - wegen der Steuerprogression und bei Ehegatten in Verbindung mit dem Ehegattensplitting und der Familienversicherung regelmäßig mit einer Zunahme der Steuer- und Abgabenbelastung verbunden ist. Beim Überschreiten der Minijobgrenze infolge einer Ausweitung der Arbeitszeit, kann dies in bestimmten Fällen sogar zu einem geringeren Nettoeinkommen führen. Hingegen sollen Menschen jenseits der Regelaltersgrenze mit ihrem Lohneinkommen sehr weitgehend bis vollständig steuerfrei gestellt werden. Bei diesen handelt es sich typischerweise um Menschen mit guter Gesundheit und häufig durchgängigen Erwerbsbiografien, die ohnehin oft eine überdurchschnittlich hohe Rente beanspruchen können. Durch die Gesetzesänderung würden diese Personen künftig bis etwa 3.500 Euro Monatslohn keine Steuern zahlen, während jüngere bereits ab etwa der Hälfte (1.750 Euro) steuerpflichtig sind. Einen solch eklatanten Verstoß gegen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung halten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften für sehr problematisch.

Weitere Ungleichbehandlungen ergeben sich durch den Ausschluss von Beamt*innen und Selbständigen von der geplanten Steuerfreistellung. Denn auch in Bereichen, in denen überwiegend Beamte oder viele Selbständige beschäftigt sind, gibt es nachweislich einen erheblichen Fachkräftemangel, beispielsweise bei Lehrkräften oder bei Handwerkern. Hiermit gehen zudem erhebliche fiskalische Risiken einher, da damit zu rechnen ist, dass die Betreffenden erfolgreich auf Gleichbehandlung klagen (s. u.).

Beschäftigung bis zur Regelaltersgrenze ermöglichen

Angesichts unklarer Arbeitsmarktwirkungen und erheblicher Steuerausfälle in Zeiten ohnehin schon angespannter öffentlicher Haushalte wäre das Geld besser angelegt, wenn es für Maßnahmen zur langfristigen Stärkung des Fachkräfteangebots aufgewendet würde. Hierzu zählen neben Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes insbesondere Maßnahmen zur Qualifizierung und Umschulung jüngerer Arbeitnehmender sowie für mehr Ausbildung und zur Bekämpfung von Schulabbrüchen.

Die Konzentration darauf, die Beschäftigung vor Erreichen der Regelaltersgrenze zu erhöhen, verspricht wesentlich größere Effekte. Neben rund zwei Millionen erwerbsgeminderten Personen und rund drei Millionen registrierten Erwerbslosen arbeiten mehrere Hundertausende unfreiwillig in Teilzeit. Gerade Frauen geraten außerdem mit der Geburt von Kindern häufig in die Teilzeit- oder Minijobfalle und arbeiten nicht nur während der Kindererziehung, sondern oft sogar bis zum Renteneintritt mit reduzierter Stundenzahl weiter. Laut dem Berufsbildungsbericht 2024 des BiBB sind rund 2,9 Millionen Menschen im Alter von 20 bis unter 35 ohne Berufsabschluss, was ein massives und Jahrzehnte wirksames ungenutztes Fachkräftepotential darstellt. Auch sind viele Menschen jenseits des 55. Lebensjahres Langzeit-Erwerbslose, oftmals bis zum Renteneintritt mit 66 oder künftig 67 Jahren.

Bei all diesen Personen und Gruppen anzusetzen, eröffnet ein wesentlich langfristiger wirkendes und erheblich größeres Erwerbspotential als jenseits der Regelaltersgrenze. Hierzu sind Bildung und Ausbildung auszuweiten und zu verbessern, der Arbeits- und Gesundheitsschutz zu stärken, die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen, insbesondere von Müttern am Arbeitsmarkt zu fördern und allgemein attraktive Arbeitsbedingungen zu schaffen. Zusätzlich sind Prävention und Gesundheitsförderung zu stärken und die Integration in den Arbeitsmarkt durch Qualifizierung zu fördern.

Zum Vergleich:

- Die von der Bundesregierung erwarteten Steuerausfälle durch die Aktivrente von rund 900 Millionen Euro im Jahr entsprechen rund 12 Prozent der Reha-Ausgaben bzw. rund 130.000 zusätzlichen Reha-Maßnahmen der Rentenversicherungen.

- rund 900 Millionen Euro pro Jahr entsprechen auch in etwa den jährlichen Ausgaben für Integrationskurse, durch die rund 300.000 Menschen pro Jahr Deutsch lernen. Sprach- und Integrationskurse stellen eine grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration dar (Quelle: Wie geht es mit den

Integrationskursen weiter? | Artikel | MEDIENDIENST INTEGRATION).

- Über das Programm „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Sozialer Arbeitsmarkt) investierte der Bund rund 4 Milliarden Euro in den Jahren 2019 bis 2022 und brachte dabei über 50.000 Langzeitarbeitslose, viele davon über 55 Jahre alt, zurück in reguläre Arbeit und sozialversicherungspflichte Beschäftigung. Die anvisierten 900 Millionen Euro jährlich entsprechen den Kosten dieses erfolgreichen Programms. (Erfolgreiche Bilanz nach zwei Jahren Teilhabechancengesetz - BMAS)

Es braucht aber auch Regelungen, um einen sozial abgesicherten Übergang von der Erwerbsarbeit in die Rente zu ermöglichen. Ziel ist eine lange Erwerbstätigkeit. Aber in vielen Fällen ist dies nicht, nicht in Vollzeit oder in dem bisherigen Beruf möglich. Vor allem nach langjähriger physisch und psychisch belastender Tätigkeit inkl. Schichtarbeit ist dies oft nicht möglich. Daher benötigen Beschäftigte einen erreichbaren Übergang in die Rente, durch frühere Rentenzugänge, durch angepasste Erwerbstätigkeit (Alters-Flexigeld) oder durch Altersteilzeitregelungen und durch Fortbildungen und Umschulungen.

Einordnung in den Besteuerungsprozess

Der Steuervorteil ist in § 3 EStG direkt als steuerfreier Lohn verankert. Dieser ist auch im Lohnsteuerabzugsverfahren nach §§ 39ff. zu berücksichtigen. Der Freibetrag setzt damit unmittelbar bei der Ermittlung der steuerpflichtigen Einkünfte ein, da gemäß § 3 EStG steuerfreie Einkünfte unberücksichtigt bleiben.

Von den verbleibenden steuerpflichtigen Einkünften können dann Werbungskosten abgezogen werden, jeweils bezogen auf die Einkunftsart und soweit sie (§ 3c EStG) nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit steuerfreiem Lohn stehen, wie beispielsweise durch die Aktivrente.

Von der so errechneten Summe der Einkünfte ist dann u. a. der Altersentlastungsbetrag abzuziehen, für den analog § 3c ebenfalls gilt, dass dieser nur auf den steuerpflichtigen Lohn anwendbar ist.

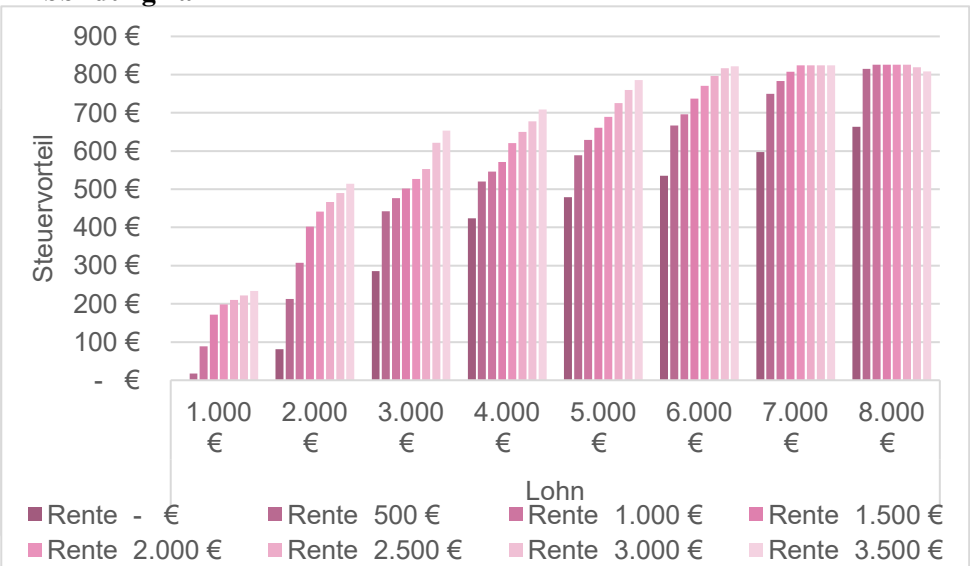
Ferner sind im Lohnsteuerabzugsverfahren auch die Vorsorgeaufwendungen über die Vorsorgepauschale abzuziehen. Auch hier gilt nach der BFH-Rechtsprechung (BFH v. 18. April 2012, X R 62/09), dass Beiträge, die unmittelbar auf steuerfreien Einkünften beruhen – bei der sog. Aktivrente also die ersten 2.000 Euro Lohn, nicht noch einmal steuerlich geltend gemacht werden dürfen und insoweit außen vor bleiben. Im Falle des Festhaltens an dem Vorhaben sollte die Regierung einen praktikablen Umgang mit den Vorsorgeaufwendungen sicherstellen. Neben dem Lohneinkommen bestehen in diesem Alter regelmäßig weitere beitragspflichtige Einnahmen (gesetzliche Rente und Betriebsrente), so dass in der Summe häufig die Beitragsbemessungsgrenze in der Kranken- und Pflegeversicherung überschritten wird. Zunächst werden die gezahlten Beiträge berücksichtigt. Die zu viel entrichteten Beiträge werden – nur auf Antrag – von den Krankenkassen im Folgejahr erstattet. Bei der Steuererklärung für das Folgejahr ist diese Erstattung dann jedoch eine steuerpflichtige Einnahme.

Stark in Arbeit.

Steuerliche Folgen des Gesetzes

- Liegt nur Lohneinkommen jenseits der Regelaltersgrenze vor, würden durch die Aktivrente Bruttogehälter wegen des weiterhin geltenden Grundfreibetrags sowie anderer Abzugsbeträge bis rund 3.500 Euro im Monat vollständig steuerbefreit sein. Bei Beschäftigungsverhältnissen, die nicht von der Aktivrente profitieren, würden ab etwa 1.750 Euro Monatslohn Steuern gezahlt.

Abbildung 2a: Steuervorteil Aktivrente nach Höhe von Lohn und Rente



Quelle: DGB, eigene Berechnung. Für alleinstehende Person, ohne Kinder; reguläre Versicherungspflicht nach der Regelaltersgrenze; wenn Rentenbezug, dann als Vollrente und KVdR-pflichtig – auf Lohn dann kein RV-Beitrag.

- Der zusätzliche Steuerfreibetrag bewirkt aufgrund des progressiven Steuersatzes eine umso größere Entlastung, je höher das Gesamteinkommen ist. Dieser Effekt wird durch zusätzliche Einkünfte verstärkt, wie hier üblicherweise eine gesetzliche Rente (vgl. Abbildung 2a). Besonders hohe Steuervorteile würden aber für hohe Vermögens- und Unternehmenseinkommen oder hohe Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung entstehen (vgl. Abbildung 2b). Auch angestellte Vorstandsmitglieder mit Gehältern im Millionenbereich würden überdurchschnittlich profitieren.
- Wegen des Gender-Pay-Gap und da rund 60 Prozent der versicherungspflichtig Beschäftigten jenseits der Regelaltersgrenze Männer sind, profitieren eher Männer als Frauen.
- Der Gesetzentwurf selbst geht davon aus, dass die Steuerausfälle bei rund 890 Millionen Euro im Jahr liegen.

Stark in Arbeit.

Hohe Folgerisiken

Vor diesem Hintergrund – hohe Mitnahmeeffekte und deutlicher Aufwuchs an Beschäftigung auch ohne Förderung – ist die Sinnhaftigkeit der Regelung anzuzweifeln.

In jedem Falle aber sollten Folgerisiken besondere Beachtung finden. Daher ist zu begrüßen, dass die Wirkung der Regelung 2029 überprüft werden soll. Allerdings darf bezweifelt werden, dass diese – wenn erstmal eingeführt – wieder abgeschafft würde, selbst wenn sich zeigt, dass es keinen Effekt auf die Beschäftigung gibt. Denn die Abschaffung wäre mit einer steuerlichen Mehrbelastung von durchschnittlich mehreren hundert Euro monatlich für weit über 300.000 Beschäftigte verbunden.

Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Regelung noch ausgeweitet werden muss, wenn Gerichte die Beschränkung des Steuervorteils auf beitragspflichtige Beschäftigte ab der Regelaltersgrenze teilweise für gleichheitswidrig halten werden. Gründe, die dafür in Frage kämen:

- Diskriminierung wegen Alters.
- Der Umstand, dass abhängig Beschäftigte, die Mitglied eines verkammerten Berufs sind, zwar begünstigt werden, obwohl sie keine Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung zahlen, während Selbstständige, die rentenversicherungspflichtig sind und damit den vollen Pflichtbeitrag allein zahlen, nicht profitieren würden.
- Der Umstand, dass angestellte Geschäftsführer*innen gegenüber Unternehmer*innen bevorteilt wären, möglichweise auch, wenn sie angestellte Gesellschafter-Geschäftsführer*innen sind. Hier besteht außerdem Missbrauchspotential: So besteht grundsätzlich keine Beschränkung, Gesellschafter*innen formal als Gesellschafter-Geschäftsführer*innen anzustellen.
- Der Umstand, dass Beamte von der Steuerfreiheit ausgenommen sind, selbst wenn sie über die (in der Regel der gesetzlichen Altersgrenze entsprechenden) Altersgrenze hinaus weiter im aktiven Dienst bleiben.

Steuerliche Entlastung für Alle statt zweifelhafter Privilegien für Wenige

Insgesamt wäre aus Sicht des DGB eine Steuerreform, die untere und mittlere Einkommen systematisch entlastet und sehr hohe Einkommen – jenseits der 100.000 Euro – so heranzieht, dass es nicht zu Steuerausfällen im Übermaß kommt, zielführender und dürfte wesentlich größere Arbeitsmarkteffekte versprechen. Damit wären ebenfalls Beschäftigungseffekte verbunden, die jedoch in der gesamten Bevölkerung wirken würden. Verstärkt werden könnten diese Effekte durch die Überwindung des Systems der geringfügigen Beschäftigung und durch einen sozial ausgewogenen Ausstieg aus dem Ehegattensplitting.

Kein Beitrag gegen Fachkräfteengpässe

Die Aktivrente wirkt nicht nennenswert gegen Fachkräfteengpässe. Sie ermöglicht den Unternehmen, handverlesen privilegierte Fachkräfte über den Rentenbeginn

hinaus zu beschäftigen und nimmt den Druck heraus, einzustellen und zu fördern sowie sich durch Ausbildung und Qualifizierung um Fachkräfte zu bemühen, die die Einkommensteuer in voller Höhe zahlen. Gleichzeitig besteht in Unternehmen ohne Tarifbindung das Risiko, dass die Beschäftigten sich auf einen geringeren Bruttolohn einlassen oder die Arbeitgeber sie mit Verweis auf den höheren Nettolohn sogar dazu drängen. Damit würde der gewollte Anreiz für Beschäftigung zur Lohndrückerei missbraucht.

Kein Beitrag zur Generationengerechtigkeit

Abweichend von der Darstellung des Gesetzentwurfs erscheint es zweifelhaft, ob die Aktivrente ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit ist. Denn unmittelbar profitieren Personen jenseits der Regelaltersgrenze, während die Steuerausfälle von allen und damit maßgeblich von den jüngeren Kohorten zu finanzieren sind. Führt die Aktivrente außerdem nicht zu einem Lohnsummenwachstum, dann entstehen auch keine zusätzlichen Beiträge für die Sozialversicherungen, so dass sich die demographische Herausforderung um einen Steuervorteil für Ältere vergrößern würde. Die steuerliche Ungleichbehandlung zu Lasten der Jüngeren, die bereit sind, ihre Arbeitszeit auszuweiten, wurde bereits oben ausgeführt.

Auswirkungen auf betriebliche Personalplanung und kollektive Interessenvertretung berücksichtigen

Im betrieblichen Zusammenhang ist die Weiterbeschäftigung über das Renteneintrittsalter hinaus auch kollektiv-arbeitsrechtlich von Bedeutung. Sie berührt nämlich nicht nur Fragen der individuellen Lebensplanung, sondern auch strategische Personalentscheidungen (z. B. der Aus- und Weiterbildungserfordernisse) im Betrieb, die zentral für die betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung sind. Gerade in Zeiten steigender Erwerbslosigkeit und bei Arbeitsplatzabbau besteht das Risiko, dass durch den verlängerten Verbleib im Arbeitsleben eine jüngere Person erst später den Arbeitsplatz übernehmen kann – dies wäre nur dort nicht so, wo es keinen verfügbaren Ersatz für die ausscheidende ältere Person gibt. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass Deutschland vor einem dramatischen Strukturwandel steht. Dem in einigen Bereichen sehr ausgeprägten Fachkräftemangel steht – teilweise sogar in den gleichen Branchen – ein Abbau von Arbeitsplätzen auf allen Qualifikationsniveaus gegenüber. Die Aktivrente könnte in diesem Zusammenhang zu einem Nachteil für nachrückende Generationen von Beschäftigten werden und betriebliche Interessenvertretungen hinsichtlich weiterer Regulierungserfordernisse unter Druck setzen. In diesem Zusammenhang weisen wir auf die dringliche Forderung der Gewerkschaften nach einer Stärkung des Initiativrechts bei betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen hin sowie darauf, die Mitbestimmungsrechte bei der Personalplanung und -bemessung auszuweiten.

Arbeiten ab der Regelaltersgrenze: Gute Arbeitsbedingungen maßgeblich

Laut wissenschaftlichen Untersuchungen können sich die Menschen längeres Arbeiten vorstellen, wenn sie Freude an der Arbeit haben, wenn sie bei der Zeiteinteilung frei sind, wenn sie weniger Stunden arbeiten und wenn das Arbeitsklima gut ist. Finanzielle Gründe für längeres Arbeiten werden deutlich seltener

genannt. Damit haben es die Arbeitgeber maßgeblich selbst in der Hand, für mehr Beschäftigung im Rentenalter zu sorgen. Durch gute Arbeitsbedingungen, attraktive Arbeitsplätze und eine angemessene Vergütung. Auch daher stellt sich die Frage, ob eine steuerliche Förderung hier notwendig ist und nicht von der Verantwortung der Arbeitgeber für alters- und alternsgerechte Arbeitsplätze ablenkt.

DEUTSCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS E. V.
Anton-Wilhelm-Amo-Straße 20/21
10117 Berlin

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E. V.
Burgstr. 28
10178 Berlin

GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.
Wilhelmstr. 43/43 G
10117 Berlin

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND (HDE) DER EINZELHANDEL E. V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL, AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

27. November 2025

Herrn
Christian Görke, MdB
Vorsitzender des
Finanzausschusses des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Regierungsentwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz), (BT-Drs. 21/2673)

Stellungnahme anlässlich der Anhörung am 1. Dezember 2025

Sehr geehrter Herr Görke,

für die Übersendung des Entwurfes eines Aktivrentengesetzes und die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Die mit dem Gesetzentwurf angestrebte Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitszeitvolumens ist vor dem Hintergrund des Arbeits- und Fachkräftemangels in Deutschland ein wichtiges Anliegen der Wirtschaft. Das stagnierende Arbeitszeitvolumen trägt dazu bei, dass das Produktionspotenzial in Deutschland aktuell und auch in den kommenden Jahren bis 2030 zurückgeht (SVR,

Jahresgutachten 2025, S.78). Am einfachsten ließen sich hier positive Wirkungen erzeugen, wenn die im Koalitionsvertrag von Union und SPD angekündigte Senkung der Einkommensteuer für kleine und mittlere Einkommen möglichst bald umgesetzt würde. So ließen sich unbürokratisch erhebliche steuerliche Arbeitsanreize umsetzen – nicht nur für ältere Erwerbstätige. Eine solche Entlastung würde zudem auch kleine und mittlere Unternehmen erreichen und damit Investitionen anregen, wodurch sich wiederrum das Potenzial für neue Arbeitsplätze erhöhen würde.

Die Aktivrente kann dazu beitragen, positive Arbeitsanreize für diejenigen zu schaffen, die das Renteneintrittsalter erreicht haben. Das Ziel des Gesetzentwurfs, Anreize zum längeren Arbeiten zu schaffen, ist richtig. Mit der Aktivrente dürfte sich die Erwerbsquote in Deutschland leicht erhöhen, was sich wiederum positiv auf die volkswirtschaftliche Dynamik auswirken könnte.

Gleichzeitig sollte allerdings vermieden werden, dass zwei sich widersprechende Anreizsysteme parallel angeboten werden. Es ist widersprüchlich, auf der einen Seite Anreize für einen Verbleib in der Erwerbstätigkeit zu setzen und auf der anderen Seite bestehende Anreize zur Frühverrentung beizubehalten. Deshalb empfehlen wir, die bestehenden Anreize zum früheren Ausscheiden aus dem Berufsleben, z. B. die abschlagsfreie Rente für besonders langjährig Versicherte, zu streichen.

Der Gesetzgeber sollte aber prüfen, ob diejenigen Personen, die bis zu einem vor dem Inkrafttreten des Gesetzes liegenden Stichtag die Voraussetzungen für die Altersrente für besonders langjährig Versicherte erfüllt haben und keine Beschäftigung mehr ausüben, in den Kreis der Begünstigten aufgenommen werden können. Dies steht nicht im Widerspruch zur empfohlenen Abschaffung zukünftiger Frühverrentungsanreize, da die Entscheidung dieser Personen zur Frühverrentung bereits in der Vergangenheit liegt und somit keine anreizrelevanten Fehlwirkungen für künftige Frühverrentungsentscheidungen mehr entstehen können. Viele bereits im Ruhestand befindliche Frührentner/innen verfügen über wertvolle Berufserfahrungen und Fachkenntnisse, die durch eine entsprechende Öffnung des Begünstigtenkreises reaktiviert und dem Arbeitsmarkt erneut zugänglich gemacht werden könnten.

Es ist richtig, dass die Bundesregierung die Wirkungen der Aktivrente bereits nach einem Zeitraum von zwei Jahren auf ihre Wirksamkeit hinsichtlich der gesetzten Ziele überprüfen will. Danach will die Bundesregierung überprüfen, ob durch eine weitere Einbeziehung von Selbstständigen zusätzliche Wachstumsimpulse über eine Ausweitung des Arbeitsvolumens erschlossen werden können. Mit der Aktivrente sollte ein möglichst großer positiver Effekt hinsichtlich des zusätzlichen (gesamtwirtschaftlichen) Arbeitsangebotes erreicht werden. Selbstständige könnten einen wichtigen Beitrag dazu leisten. Durch ihre Einbeziehung würde das Arbeitsmarktpotenzial stabilisiert und wirtschaftliche Perspektiven gefördert.

Die Umsetzung der Aktivrente durch die Entgeltabrechnungsstellen der Arbeitgeber braucht einen zeitlichen Vorlauf, der bei der Umsetzung der geplanten Aktivrente berücksichtigt werden sollte. Zwischen Verabschiedung und Inkrafttreten der Aktivrente sollte daher ein ausreichender zeitlicher Abstand bestehen.

Dem Vorschlag des Bundesrates zum eingeschränkten Werbungskostenabzug bei der Aktivrente sollte nicht gefolgt werden, da hierdurch der Impuls verloren ginge, über den Freibetrag hinaus erwerbstätig zu sein. Die Anregung des Bundesrats, den Freibetrag erst ab dem Monat zu gewähren, der auf das Erreichen der Regelaltersgrenze folgt, sollte demgegenüber aufgegriffen werden, um einmalige administrative Belastungen der Unternehmen ohne entsprechende positive Beschäftigungswirkung zu vermeiden.

Den Gesetzentwurf und die Bundesratsvorschläge kommentieren wir im Detail im beigefügten besonderen Teil der Stellungnahme.

Für Rückfragen zu unseren Ausführungen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

DEUTSCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER E. V.
Dr. Rainer Kambeck

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE E. V.
Dr. Monika Wünnemann

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS E. V.
Mareike Drexler-Röckendorf

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.
Arne Franke

BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E. V.
Heiko Schreiber Yokab Thomsen

GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.
Dr. Volker Landwehr Jochen Bohne

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND (HDE) E. V.
Ralph Brügelmann

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.
Michael Alber

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)

Der Entwurf enthält die Einführung eines Steuerfreibetrags von bis zu 24.000 Euro im Jahr für nichtselbständige Einkünfte nach § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EStG für Steuerpflichtige, die nach Erreichen der Regelaltersgrenze weiterarbeiten. Der Höchstbetrag von insgesamt 24.000 Euro ist zu zwölfteln und nur für Monate zu gewähren, in denen die Voraussetzungen vorliegen.

Die Aktivrente könnte dazu beitragen, positive Arbeitsanreize für diejenigen zu schaffen, die das Renteneintrittsalter erreicht haben. Das Ziel, Anreize zum längeren Arbeiten zu schaffen, ist richtig. Es sollten aber nicht gleichzeitig positive Anreize für den vorzeitigen Renteneintritt – also die Reduzierung des Arbeitsangebotes – und für ein zusätzliches Arbeitsangebot (nach Erreichen der Regelaltersgrenze) gesetzt werden. Deshalb empfehlen wir, die Anreize zum früheren Ausscheiden aus dem Berufsleben zu streichen („Arbeits- und Fachkräftesicherung in herausfordernden Zeiten – Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt verbessern“, DIHK-Positionspapier 2024, S.11./ “Beschäftigung Älterer weiter ausbauen” BDA-Positionspapier 2024, S.7).

Petitum:
Frühverrentungsanreize, die das Arbeitsangebot reduzieren, sollten gestrichen werden, insbesondere die abschlagfreie Frührente für besonders langjährig Versicherte (sog. Rente ab 63).

Steuerfreiheit erst ab Überschreiten des gesetzlichen Regelrentenalters: Die Steuerfreiheit wird auf Rentnerinnen und Rentner beschränkt, die die Regelaltersgrenze nach § 35 Satz 2 oder § 235 Absatz 2 SGB VI (Vollendung des 67. Lebensjahres, einschließlich Übergangsregelung) überschritten haben. Rentenbezug ist kein Maßstab für die steuerliche Förderung: Die Begünstigung erfolgt unabhängig davon, ob die Steuerpflichtigen eine Rente beziehen oder den Rentenbezug ggf. aufschieben.

Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob auch diejenigen, **die bereits heute** die Voraussetzungen für die Altersrente für besonders langjährig Versicherte erfüllt haben und keine Beschäftigung mehr ausüben, die Aktivrente in Anspruch nehmen können sollten. Hier ist die Entscheidung, die Erwerbstätigkeit bereits früher zu beenden, bereits gefallen. Innerhalb dieses Personenkreises gibt es gleichwohl Rentenbezieher, die erwägen, trotz Frühverrentung erwerbstätig zu sein. Von der Aktivrente gemäß § 3 Nr. 21 Satz 1 EStG-E wären diese Älteren ausgeschlossen; sie müssten daher bis zur gesetzlichen Regelaltersgrenze warten, um die Aktivrente nutzen zu können. Viele bereits im Ruhestand befindliche Ältere verfügen aber über wertvolle Berufserfahrung und Fachkenntnisse, die auf diesem Wege aktiviert werden

könnten. Um mögliche Mitnahmeeffekte und Gestaltungsmodelle zu vermeiden, könnte eine Stichtagsregelung eingeführt werden, die sicherstellt, dass die steuerliche Begünstigung nicht gezielt durch vorzeitige Rentenanträge im Vorfeld des Inkrafttretens des Gesetzes ausgelöst wird.

Petitum:
Die Regelung sollte einfach gestaltet werden, um den Aufwand für die Arbeitgeber möglichst gering zu halten. Es ist daher positiv, dass es über das Vorliegen eines Beschäftigungsverhältnisses und die Überschreitung der Regelaltersgrenze hinaus keine weiteren Voraussetzungen für die Aktivrente gibt, um den Dokumentations- und Kontrollaufwand der Arbeitgeber gering zu halten. Es sollte jedoch geprüft werden, ob die Aktivrente auch von denjenigen in Anspruch genommen werden kann, die bereits heute die Voraussetzungen für die Altersrente für besonders langjährig Versicherte erfüllen und keine Beschäftigung ausüben. Eine Stichtagsregelung, die auf einen Zeitpunkt vor Inkrafttreten der Aktivrente abstellt, könnte eine neue Frühverrentungsdynamik verhindern.

Begünstigt sind nur sozialversicherungspflichtige Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (§ 19 EStG) – keine Einbeziehung von Einkünften aus freiberuflicher Tätigkeit und selbständiger Tätigkeit (§§ 15 und 18 EStG) sowie Land- und Forstwirtschaft (§ 13 EStG): Von der Steuerfreistellung profitieren ausschließlich Steuerpflichtige mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit i. S. d. § 19 EStG. Ausgenommen sind solche aus einem Beamtenverhältnis mangels Sozialversicherungspflicht.

Petitum:
Statt bürokratisch aufwendige steuerliche Erleichterungen für die Aufnahme einer Beschäftigung nach der Regelaltersgrenze zu schaffen, sollten grundsätzlich alle Erwerbstätigen und damit auch erwerbstätige Jüngere und Selbstständige entlastet werden. Der beste und einfachste Weg ist dafür eine Senkung des Einkommensteuertarifs. Dadurch könnte zudem ein höherer Effekt hinsichtlich des zusätzlichen (gesamtwirtschaftlichen) Arbeitsangebotes erreicht werden.

Im Rahmen der Einführung der Aktivrente soll die Einbeziehung von Selbständigen nach der Gesetzesbegründung erst im Nachgang der Evaluierung 2029 geprüft werden. Auch das zusätzliche Arbeitsangebot von Selbstständigen erhöht das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen mit entsprechend positiven Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial. Gerade erfahrene Selbstständige können maßgeblich zur Fachkräftesicherung

beitragen, da ihr Wissen, ihre Netzwerke und ihre Kundenbindungen nicht kurzfristig ersetzbar sind.

Mit der Aktivrente sollte ein möglichst großer positiver Effekt hinsichtlich des zusätzlichen (gesamtwirtschaftlichen) Arbeitsangebotes erreicht werden. Selbstständige könnten hierzu einen wichtigen Beitrag dazu leisten. Durch ihre Einbeziehung würde das Arbeitsmarktpotenzial stabilisiert und wirtschaftliche Perspektiven gefördert.

Der aufgrund der Aktivrente steuerfreie Arbeitslohn ist gemäß § 41 Absatz 1 Satz 4 EStG-E im Lohnkonto aufzuzeichnen und gemäß § 41b Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 EStG-E in der Lohnsteuerbescheinigung anzugeben.

Nach der derzeitigen Regelung ist die Aktivrente in Summe gemeinsam mit den Lohnersatzleistungen, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen (Zeile 15 der Lohnsteuerbescheinigung), auszuweisen. Die Aktivrente unterliegt allerdings nicht dem Progressionsvorbehalt. Die Bundesregierung will die Wirkungen der sogenannten Aktivrente nach § 3 Nummer 21 EStG-E nach einem Zeitraum von zwei Jahren auf ihre Wirksamkeit hinsichtlich der gesetzten Ziele überprüfen. Um eine solche Evaluierung - ggf. auch extern – durchführen zu können, ist ein gesonderter Ausweis in der Lohnsteuerbescheinigung hilfreich.

Petitum:
Wir regen einen gesonderten Ausweis des aufgrund der Aktivrente steuerfreien Arbeitslohns in der Lohnsteuerbescheinigung an.

Anwendungszeitpunkt / Übergangsregelung: Die Regelung erfasst alle Beschäftigungsverhältnisse, die die gesetzliche Regelaltersgrenze überschritten haben. Dies ist unabhängig davon, wann diese Beschäftigungsverhältnisse geschlossen worden sind (sog. Alt- und Neufälle). Sie soll zum 1. Januar 2026 erstmals Anwendung finden.

Bzgl. der Umsetzung der Steuerfreiheit (bestimmter Bezüge für den Arbeitnehmer) durch die Entgeltabrechnungsstellen der Arbeitgeber müssen verschiedene Steuerfreibeträge unterschiedlich behandelt werden. Die Freibeträge werden im „Programmablaufplan für die maschinelle Berechnung der vom Arbeitslohn einzubehaltenden Lohnsteuer, des Solidaritätszuschlags und der Maßstabsteuer für die Kirchenlohnsteuer“ berücksichtigt (z. B. Altersentlastungsbetrag, Arbeitnehmer-Pauschbetrag, Vorsorgepauschale und Vorgaben nach §§ 3 und 3b EStG). Die gesetzlichen Vorgaben sowie die Vorgaben aus dem Programmablaufplan

müssen zunächst in die Lohnabrechnungssoftware integriert werden. Ohne eine entsprechend programmierte Software ist der korrekte Lohnsteuerabzug für die Arbeitgeber nicht durchführbar. Bei Arbeitgebern, die vorschüssig abrechnen, erfolgt der Gehaltslauf für den Januar 2026 bereits in der 51. KW 2025, der Testlauf in der 50. KW, mithin in ca. 2- 3 Wochen. Es wird nicht möglich sein, bis zu diesem Zeitpunkt eine ordnungsgemäße, systemseitige Verarbeitung sicherzustellen. Die Implementierung in die Lohnabrechnungssoftware dieser unterschiedlichen Freibeträge braucht einen zeitlichen Vorlauf von deutlich mehr als zwei Monaten.

Petitum:
Bei der Umsetzung des Gesetzes sollte der Gesetzgeber die Anforderungen der Arbeitgeber hinsichtlich der Programmierung der Aktivrente berücksichtigen und den Arbeitgebern ausreichend Zeit zur Implementierung einräumen.
Zudem stellen sich bei der konkreten Umsetzung der Aktivrente in der betrieblichen Praxis diverse Fragen, die zeitnah – ggf. auch im Wege eines BMF-Schreibens – beantwortet werden sollten. Dies betrifft beispielsweise die Frage, was bei einem Arbeitgeberwechsel zur Mitte des Monats zu beachten ist.

Durch die neue „Aktivrente“ erhält ein Arbeitnehmer, der die gesetzliche Regelaltersgrenze erreicht hat, seinen Arbeitslohn unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 2000 Euro im Monat steuerfrei (§ 3 Nr. 21 EStG-E). Der Steuerfreibetrag gilt aber nicht im Sozialversicherungsrecht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SvEV–E).

Das Arbeitsentgelt aus der Beschäftigung im Rahmen der Aktivrente unterliegt weiterhin den bisherigen sozialversicherungsrechtlichen Regelungen. Nach geltendem Recht (§ 28 Abs. 1 Nr. 1 SGB III, § 5 Abs. 4 SGB VI) tritt mit Vollendung der Regelaltersgrenze bei Bezug einer Vollrente Versicherungsfreiheit in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung und bei Bezug einer Teilrente nur in der Arbeitslosenversicherung ein. Für Beschäftigte, die diese Altersgrenze erreicht haben, besteht somit kein Anspruch auf Leistungen der Arbeitsförderung (§§ 136 ff. SGB III) und die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung führen nicht zu einer Erhöhung der Rentenanwartschaften, es sei denn, der Arbeitnehmer verzichtet auf die Versicherungsfreiheit und zahlt freiwillig weiterhin selbst Beiträge zur Rentenversicherung (§ 5 Abs. 4 Satz 2 SGB VI).

Gleichwohl sind Arbeitgeber gemäß § 346 Abs. 3 SGB III sowie § 172 Abs. 1 SGB VI verpflichtet, für versicherungsfreie Beschäftigte den halben Beitrag zu entrichten, der bei fortbestehender Versicherungspflicht zu zahlen wäre. Diese Zahlungen sind streng

zweckgebunden (§ 20 Abs. 1 SGB IV), begründen jedoch keine Leistungsansprüche für die betroffenen Arbeitnehmer. Es handelt sich daher nicht um „Beiträge“ im Sinne des § 20 SGB IV, sondern um eine gesetzlich angeordnete Umlage zur Stabilisierung der Solidarsysteme.

Petitum:
Der isolierte Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung für beschäftigte Rentner nach Vollendung der Regelaltersgrenze sollte abgeschafft werden, da weder ein Versicherungsverhältnis noch ein Leistungsanspruch gegeben ist.

Anmerkungen zur Stellungnahme des Bundesrates vom 21. November 2025 (Bundesratsdrucksache 589/25)

Der Bundesrat schlägt vor, den Jahresbetrag der steuerfreien Einnahmen in Höhe von 24.000 Euro auf einen entsprechenden monatlichen Höchstbetrag zu ändern.

Durch die Bezeichnung als monatlicher Freibetrag von 2.000 Euro soll klargestellt werden, dass die relevanten Grenzen für den Monat gelten und keine Gesamtbetrachtung erfolgt. Zudem soll klargestellt werden, dass die auf den Monat entfallenden steuerfreien Beträge nicht übertragen und verrechnet werden können. Unausgeschöpfte Beträge sollen verfallen.

Petitum:
Der bisherige Jahresbetrag sollte beibehalten und eine Nachholung des Steuerfreibetrags ausdrücklich zugelassen werden. Dies ermöglicht den Unternehmen einen zeitlich flexibleren Personaleinsatz, um Belastungsspitzen abzufangen. So würde es beispielsweise bei einer stundenweisen Beschäftigung und einem Verdienst von 1.500 Euro in der ersten Jahreshälfte möglich, dass der Freibetrag mit einem höheren Verdienst von 2.500 Euro in der zweiten Jahreshälfte nachgeholt wird. Eine solche Regelung würde der Handhabung bei anderen Freibeträgen wie beispielsweise in § 3 Nr. 12 EStG entsprechen.

Der Bundesrat schlägt vor, den Werbungskostenabzug bis zur Höhe der nach § 3 Nummer 21 EStG-E steuerfreien Einnahmen von 24.000 Euro nicht zuzulassen.

Der Bundesrat schlägt damit eine der Übungsleiterpauschale in § 3 Nr. 26 EStG vergleichbare Regelung vor.

Petitum:
Eine von § 3c EStG abweichende Regelung würde den Beschäftigungsanreiz aufheben, über den Freibetrag hinaus tätig zu sein. Nach dem Vorschlag des Bundesrates wären bei einem Gesamtverdienst von 36.000 Euro und 6.000 Euro Werbungskosten keinerlei Werbungskosten abziehbar. Es sollten jedoch im Verhältnis der steuerfreien zu den steuerpflichtigen Einnahmen nach § 3c EStG 1/3 der Werbungskosten (2.000 Euro) abziehbar bleiben, um den Beschäftigungsanreiz über den Freibetrag hinaus zu erhalten.

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.

Wie der Bundesrat zutreffend feststellt, findet nach dem Wortlaut von § 3 Nummer 21 Satz 1 EStG-E 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.

Petitum:
Die Steuerbefreiung gemäß § 3 Nummer 21 EStG-E sollte erst ab dem Monat gewährt werden, der auf das Erreichen der Regelaltersgrenze folgt. Eine Begünstigung im letzten Monat vor dem Beginn der Regelaltersgrenze erzeugt keine Beschäftigungswirkung und sorgt für administrativen Aufwand bei den Unternehmen.

UNIVERSITÄT BIELEFELD
Fakultät für Rechtswissenschaft

Lehrstuhl für
Öffentliches Recht und Steuerrecht
Prof. Dr. Simon Kempny, LL.M. (UWE Bristol)

Universität Bielefeld, Postfach 10 01 31, 33501 Bielefeld

Dem
Finanzausschuß des Deutschen Bundestages
elektronisch an finanzausschuss@bundestag.de

17. November 2025

Schriftliche Stellungnahme
zu der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 1. Dezember 2025 zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)“, BT-Drs. 21/2673

Sekretariat: Frau Siobhan Lütje
Raum UHG S4-220
Telefon 0521 106-67691
Fax 0521 106-1567691
sekretariat.kempny@uni-bielefeld.de

Universität Bielefeld
Universitätsstraße 25
33615 Bielefeld

Öffentliche Verkehrsmittel:
vom Hauptbahnhof
Stadtbahnlinie 4 Richtung Lohmannshof
Halt „Universität“

Bankverbindung:
Landesbank Hessen-Thüringen
IBAN: DE46 3005 0000 0000 0610 36
SWIFT-BIC: WELADEDDXXX

Steuernummer: 305/5879/0433
USt-IdNr.: DE811307718
Finanzamt Bielefeld-Innenstadt

Für die Einladung als Sachverständiger in die für den 1. Dezember 2025 anberaumte öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages über den von der Bundesregierung eingebrachten „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)“, BT-Drs. 21/2673, danke ich.

I.

Der Gesetzentwurf sieht hauptsächlich die Schaffung eines neuen § 3 Nr. 21 EStG vor, wonach „Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit nach § 19 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis zu einer Höhe von insgesamt 24 000 Euro im Jahr, wenn die Einnahmen für vom Steuerpflichtigen 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“, im Wege eines „Steuerfreibetrag[es]“ steuerfrei gestellt werden sollen (Art. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs).

Hierdurch würde, steuertechnisch gesehen, bewirkt, daß betroffene Einnahmen nicht mehr wie bisher in die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage, das „zu versteuernde Einkommen“ (§ 2 Abs. 5 S. 1 EStG) – zvE – einflössen. Die mit Blick auf die jeweilige individuelle Steuerbelastung und – demzufolge – auf die kollektive Steuerlastverteilung eintretenden Folgen hängen im einzelnen von den besteuerungserheblichen Umständen der

natürlichen Personen (§ 1 EStG) im übrigen ab. Festgehalten werden kann aber jedenfalls folgendes:

- Die individuelle Begünstigung setzte erst ein, wenn das zvE (ohne Rücksicht auf die geplante Steuerfreistellung) überhaupt den Grundfreibetrag (§ 32a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 EStG) überstiege.

- Oberhalb dieser Grenze stiege die individuelle Begünstigung mit dem zvE an. Die durch eine Ausscheidung gewissen Arbeitslohns aus der Bemessungsgrundlage bewirkte Steuerersparnis des Einzelnen ist angesichts des progressiven Steuertarifs (§ 32a EStG) tendenziell um so größer, je höher seine Bemessungsgrundlage im übrigen ist.

- Beispielsweise bringt bei einem zvE von 90.000 € eine Steuerfreistellung von 24.000 € (bei Zugrundelegung des 2025 geltenden Tarifs) dem einzelnen Steuerpflichtigen rund 10.000 € Steuerschuldermäßigung[1], bei einem zvE von 52.000 € (was in etwa dem mittleren [Median-]Bruttojahresverdienst im Jahre 2024 entspricht[2]) bringt sie rund 7.700 €, und bei einem zvE von 30.000 € bringt sie rund 4.300 € Steuerschuldermäßigung.[3]

II.

Fraglich ist, ob das in dem Gesetzentwurf Vorgesehene mit den verfassungsrechtlichen Grundrechten vereinbar wäre. Freiheits- (dazu 1) und Gleichheitsverbürgungen (dazu 2) sind dabei getrennt voneinander zu betrachten.[4]

1.

Die steuerverfassungsrechtliche Bedeutung der Freiheitsgrundrechte richtig zu erfassen setzt eine gedankliche Unterscheidung zwischen zwei Wirkungen von Steuern voraus.[5] Der Erhebung einer Steuer kommt regelmäßig sowohl Gestaltungs- als auch Belastungswirkung zu. Mit Gestaltungswirkung ist gemeint, daß eine Verhaltensbeeinflussung stattfindet. Wenn ein bestimmtes Verhalten zum Steuertatbestand erklärt und damit für den Bürger „verteuert wird“, setzt dies einen Anreiz, jenes Verhalten zu meiden. Diese Wirkung tritt unabhängig davon auf, ob der Gesetzgeber[6] sie erzielen will („Lenkungsteuern“)

[1] Höchstmöglicher Betrag (der durch den hier außer Betracht gelassenen Solidaritätszuschlag noch gesteigert wird!): 24.000 € x 45 % [höchster Grenzsteuersatz] = 10.800 €.
[2] *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 134 vom 8.4.2025.
[3] Alle Steuerberechnungen mittels *Bundesministerium der Finanzen*, Lohn- und Einkommensteuerrechner, https://www.bmf-steuerrechner.de/index.xhtml (13.11.2025).
[4] Vgl. *Kempny*, Der Staat 53 (2014), 577 (602 ff.).
[5] Grundlegend *Birk*, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983, S. 68 ff.; siehe ferner *Rodi*, Die Rechtfertigung von Steuern als Verfassungsproblem, 1994, S. 80 ff.; *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 346 ff.; *Tappe*, Die Begründung von Steuergesetzen, Habil. Münster 2012, Typoskript, 1. Teil, B II 4 b aa, S. 122 ff. – Das Folgende nach *Kempny*, DStJG 44 (2022), 39 (67 ff.).
[6] Bei allen Problemen der Bestimmung, was oder wen genau man letztlich in einer Rechtsordnung mit mehreren beteiligten und überwiegend kollektiven Organen (siehe Art. 76 ff. GG) mit diesem Begriff erfassen wolle.

oder nicht („Fiskalsteuern“).[7] Mit Belastungswirkung ist gemeint, daß dem Steuerpflichtigen Geld entzogen wird: Zur Tilgung der Steuerschuld fließen aus seinem Vermögen finanzielle Mittel ab.[8]

Beide Wirkungen einer Steuer können einen Gesichtspunkt bilden, unter dem sie in den Schutzbereich eines Freiheitsgrundrechts eingreift. Wenn man ermitteln will, ob ein Freiheitsgrundrecht von einer Steuer betroffen sei, muß man dementsprechend zwischen dem Gegenstand, der besteuert wird, und dem Geld, das entzogen wird, unterscheiden.

Daß „Welche Verhaltensbeeinflussung findet statt?“ und „Welches Geld wird entzogen?“ zwei verschiedene, voneinander zu trennende Fragen darstellen, verdeutlicht ein strafrechtlicher Vergleich: Der Umgang mit Betäubungsmitteln ist grundsätzlich verboten, und für den Fall der Nichtbeachtung des Verbots ist eine Freiheitsstrafe angedroht (§ 29 BtMG). Das Umgangsverbot ist an Art. 2 Abs. 1 GG zu messen, die angedrohte Freiheitsentziehung hingegen an Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG.[9] Ersteres beschränkt die allgemeine Handlungsfreiheit, letztere die Freiheit der Person.

Einen sogenannten klassischen Eingriff[10] – bezweckt (final), unmittelbar, rechtlich und befehlend (imperativ) – stellen Steuergesetze (beziehungsweise die auf ihrer Grundlage ergehenden Steuerbescheide)[11] nur unter dem Gesichtspunkt der Belastungswirkung dar, denn nur insoweit enthalten sie einen zwangsweise durchsetzbaren Verhaltens-(Zahlungs-)Befehl.

Unter dem Gesichtspunkt der Gestaltungswirkung liegt ein solcher nicht vor.[12] Denn rechtlich steht es den Grundrechtsträgern frei, das steuertatbestandliche Verhalten an den Tag zu legen[13]: Es wird zwar

---

[7] *Elschen*, StuW 1991, 99 (110 ff.), der deshalb für eine gedankliche Scheidung von Umverteilungs- und Staatsfinanzierungszwecken eintritt und zu folgendem Ergebnis kommt (S. 115): „Das Beharren der Steuerrechtswissenschaft auf der klassischen Vermengung fiskalischer und umverteilender Zwecksetzungen von Steuerrechtsnormen im Begriff der steuerlichen Leistungsfähigkeit auch in der Frage der steuerlichen Berücksichtigung des Existenzminimums stellt die gemeinsame Grundlage der Steuerwissenschaften zumindest partiell in Frage. Es sind nicht die (systematisch ‚entscheidungsneutralen‘) echten fiskalischen, sondern die umverteilungsbezogenen Zwecksetzungen (‚subjektive‘ Leistungsfähigkeit bei der Bemessungsgrundlage und progressiver Steuersatzverlauf), die in ihren Lenkungswirkungen verkannt werden. Eine ‚Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit‘, die den Umverteilungszweck einschließt, von lenkungszweckorientierten Steuern abzugrenzen, betrifft im Hinblick auf die Lenkungseffekte nur die Unterscheidung zwischen ‚Vorsatz‘ und ‚grober Fahrlässigkeit‘. Auf dieser Grundlage eine normative steuerjuristische Theorie zu bauen, erscheint fragwürdig.“

[8] Wie dieses Abfließen – gemeint ist hier eine Vermögensminderung ohne Rücksicht auf den Geldfluß – im Einzelfalle stattfindet, ist eine Frage der Ausgestaltung des jeweiligen Steuerrechts. Es kann auch darin bestehen, daß Mittel gar nicht erst zufließen, wie im Falle der Quellensteuern.

[9] BVerfG, Beschl. v. 9.3.1994, 2 BvL 43, 51, 63, 64, 70, 80/92, 2 BvR 2031/92, BVerfGE 90, 145 (171). Gleichsinnig mit Blick auf die Strafbarkeit des Diebstahls BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des Zweiten Senats v. 5.8.2020, 2 BvR 1985/19, Rz. 33: „Die Strafvorschrift des § 242 Abs. 1 StGB ist im strafbewehrten Verbot am Maßstab des Art. 2 Abs. 1 GG sowie in der angedrohten Freiheitsentziehung an Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG zu messen.“

[10] Zu den „Merkmale[n] eines Grundrechtseingriffs im herkömmlichen Sinne“ BVerfG, Beschl. v. 26.6.2002, 1 BvR 670/91, BVerfGE 105, 279 (299 f.); *Peine*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 57 Rz. 20 ff.

[11] Dazu, daß auch Gesetze, nicht nur Vollziehungsmaßnahmen die Voraussetzung der Unmittelbarkeit im hier gemeinten (materiell-, nicht verfassungsprozeßrechtlichen) Sinne erfüllen können, *Eckhoff*, Der Grundrechtseingriff, 1992, S. 197 ff.

[12] *Wernsmann*, NJW 2006, 1169 (1171).

[13] Das ist ein wesentlicher Unterschied zu straf- oder ordnungsrechtlichen Verboten, deren Verletzung mit einer Geldstrafe oder -buße geahndet wird und die somit im Einzelfalle zu einem wirtschaftlich ähnlichen Ergebnis wie Lenkungssteuern führen können: Dort ist die Verwirklichung des Tatbestandes gerade nicht erlaubt. Vgl. indes *Sacksofsky*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Bd. II, 2012, § 40 Rz. 6, mit dem zutreffenden Hinweis, daß der normwissenschaftlich darstellbare Unterschied zwischen verpflichtenden und Anreizregelungen sich nicht ohne weiteres wirklichkeitswissenschaftlich (insbesondere soziologisch und ökonomisch) abbilden lasse. Auch eine verpflichtende Norm erscheint bei wirklichkeitswissenschaftlicher Betrachtung unter Umständen lediglich als Anreiz, eine angedrohte Verletzungsfolge zu vermeiden (siehe *Röhl*, Rechtssoziologie, 1987, S. 254 ff.; ferner *Spittler*, Norm und Sanktion, 1967, S. 96).

verteuert, aber nicht verboten. Demzufolge kann die Besteuerung unter dem Gesichtspunkt der Gestaltungswirkung höchstens einen sogenannten mittelbaren oder faktischen Eingriff[14] darstellen. Als solcher ist indes (jedenfalls dann, wenn der Grundrechtsverpflichtete die Einwirkung nicht gerade beabsichtigt[15]) nicht jede Einwirkung auf ein freiheitsgrundrechtlich geschütztes Verhalten anzusehen. Sie muß von objektiver Erheblichkeit sein.[16] Diese liegt nur vor, wenn „die ‚Anknüpfung' der Steuer an ein bestimmtes grundrechtlich geschütztes Verhalten oder eine bestimmte grundrechtlich geschützte Position […] eine derartige ‚Abschreckwirkung' auslöst, dass sie in ihrer Intensität einem klassischen Eingriff gleich- oder zumindest nahe kommt"[17]. Musterfall ist das wirtschaftliche Unmöglichmachen eines geschützten Verhaltens, dessen sogenannte Erdrosselung.

Gestaltungswirkung entfaltet eine Steuer fast immer.[18] Daß unter diesem Gesichtspunkt beliebige grundrechtliche Schutzbereiche berührt werden können, liegt auf der Hand. Eine Zeitungsteuer schränkt die Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 Fall 1 GG) ein – in der Tat eine geschichtlich feststellbare Bedrohungslage[19] –, eine Gemäldesteuer beeinträchtigt den Wirkbereich der Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG).[20] Bei „Lenkungsteuern" steht die Gestaltungswirkung regelmäßig im Vordergrund. Doch selbst eine nur zu Einnahmeerzielungszwecken auferlegte allgemeine Kopfsteuer setzt einen Anreiz, nämlich den zur Auswanderung aus dem Steuergebiet. Wie stark dieser Anreiz ist, ob und wie viele Steuerpflichtige, ihm nachgebend, tatsächlich auswandern, ist insbesondere eine Frage der Steuerhöhe. Ähnlich verhält es sich mit anderen Steuern, bei denen die Tatbestandsverwirklichung kaum vermieden werden kann, wie einer Umsatzsteuer auf jedwede Umsätze oder einer Einkommensteuer auf alle Einkünfte im ökonomischen Sinne[21]. Ob ein steuerlich gesetzter Verhaltensanreiz die Schwelle zum (mittelbaren, faktischen) Grundrechtseingriff überschreitet, ist eine jeweils anhand jedes einzelnen in Betracht kommenden Grundrechts zu beantwortende Frage. Hierzu ist das Ausmaß der Verhaltensbeeinflussung in den Blick zu nehmen – kommt der durch die Besteuerung erzeugte wirtschaftliche Druck einem sogenannten klassischen Eingriff nahe? –, ob sie vorhersehbar war und ob der Grundrechtsverpflichtete sie bezweckt hat. Um auf das Beispiel der allgemeinen Kopfsteuer zurückzukommen: Jedenfalls in Ermangelung einer gesetzgeberischen Bevölkerungsvertreibungsabsicht wäre in einer Kopfsteuer in Höhe von einem Euro im Jahr noch kein Eingriff in ein aus Art. 11 Abs. 1 GG abgeleitetes Recht auf Aufenthalt im Bundesgebiet zu sehen.

Belastungswirkung gehört zum Wesen der Steuer als „Abgabe" (vergleiche die Steuerbegriffsbestimmung in § 3 Abs. 1 AO, welche einen Zweck der Einnahmeerzielung, mag er auch bloßer Nebenzweck sein, voraussetzt). Sie fällt nur dann fort, wenn die Belastung so hoch und mithin die Gestaltungswirkung so stark ist, daß niemand mehr den Steuertatbestand verwirklicht. Eine „Steuer", welche das

---

[14] Dazu *Hillgruber*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. IX, 2011, § 200 Rz. 89 ff.; *Peine*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 57 Rz. 29 ff.

[15] Für Finalität als hinreichende Bedingung für die grundrechtliche Erheblichkeit einer Beeinträchtigung *Sachs*, Verfassungsrecht II, 3. Aufl., 2017, Kap. 8 Rz. 24; ähnlich *Eckhoff*, Der Grundrechtseingriff, 1992, S. 192, 231; *Di Fabio*, in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 2 Abs. 1 Rz. 49 (Stand: 39. Lfg. 2001).

[16] *Bethge*, VVDStRL 57 (1998), 7 (40); für Finalität und Schwere als Komplementärmerkmale einer Eingriffsfeststellung *Di Fabio*, JZ 1993, 689 (695).

[17] *Wernsmann*, NJW 2006, 1169 (1172); ähnlich *H. D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Begr.), GG, 18. Aufl., 2024, Vorb. vor Art. 1 Rz. 28 f.; BVerfG, Beschl. v. 11.7.2006, 1 BvL 4/00, BVerfGE 116, 202 (222).

[18] *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1102 f.; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 10. Aufl., 2024, Vor Art. 104a Rz. 86; *Wernsmann*, in: FS P. Kirchhof, 2013, § 152 Rz. 1.

[19] *Kempny*, Die Staatsfinanzierung nach der Paulskirchenverfassung, 2011, S. 194, 198.

[20] *Tappe*, Die Begründung von Steuergesetzen, Habil. Münster 2012, Typoskript, 1. Teil, B II 4 b aa (1), S. 123.

[21] Der Begriff des Einkommens im ökonomischen Sinne beschreibt die Änderung des Reinvermögens in einem Zeitabschnitt, wobei die Verringerung des Reinvermögens durch Verbräuche herauszurechnen ist (*Siegel*, in: Handbuch der Wirtschaftsethik, Bd. 3, 1999, Eintrag „Steuern", S. 354 [364]; *Bareis*, DSWR 1997, 215 [215 f.]), anders gesagt: „de[n] Betrag, den eine Person konsumieren könnte, ohne am Periodenende ärmer dazustehen als am Periodenanfang" (*Schneider*, StuW 1979, 38 [39]). – § 2 Abs. 1 EStG bleibt dahinter in vielerlei Hinsicht zurück.

tatbestandliche Verhalten dergestalt „erdrosselt“, kommt einem ordnungsrechtlichen Verbot nahe. Eine solche „Erdrosselungssteuer“ ist keine Steuer im Sinne des Grundgesetzes. Ob sie deshalb zwingend gegen die Verfassung verstoße (oder auf eine andere, nicht steuerbezogene Rechtsgrundlage gestützt werden könne), ist umstritten.

Zusammengefaßt ist also, wenn es die Frage zu beantworten gilt, ob eine bestimmte Steuer in den Schutzbereich eines bestimmten Freiheitsgrundrechts eingreife, zweierlei zu untersuchen: zum einen, ob die Steuer *wegen ihrer Gestaltungswirkung*, zum andern, ob sie *wegen ihrer Belastungswirkung* einen Eingriff darstelle.

Der hier zu beurteilende Gesetzentwurf stellt, für sich betrachtet, lediglich eine (wenn auch bedingte und selektive) Steuer*senkung* dar, so daß er unter dem Gesichtspunkt der *Belastungswirkung* kein Freiheitsgrundrechtsproblem aufwirft.

Unter dem Gesichtspunkt der *Gestaltungswirkung* ist festzustellen, daß (ausweislich der Entwurfsbegründung) ein Anreiz zur Aufnahme oder Beibehaltung einer abhängigen Beschäftigung im „Rentenalter“ gesetzt werden soll. Arbeitnehmertätigkeit im Alter soll durch finanzielle Begünstigung attraktiver werden. Insofern wäre ein Eingriff in Freiheitsrechte, zumindest in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)[22], denkbar; schützt dieses doch auch die Freiheit, *nicht* unselbständig zu arbeiten (sondern selbständig zu arbeiten oder nicht zu arbeiten). Indes müßte für einen („faktischen“) Eingriff das Ausmaß des Lenkungsdrucks so groß sein, daß der wirtschaftliche Verhaltens*anreiz* einem rechtlichen Verhaltens*befehl* bei einer Durchschnittsfallbetrachtung gleich- oder zumindest nahekäme. Daß Steuerpflichtige die geplante Vergünstigung für sich als „unwiderstehlichen Sog“ wahrnehmen und sich „faktisch gezwungen“ fühlen könnten, ihr Verhalten an dem Begünstigungstatbestand auszurichten (ihr Verhalten „in den Begünstigungstatbestand hineinzugestalten“), dünkt unwahrscheinlich. Ein Eingriff ist folglich auch unter dem Gesichtspunkt der Gestaltungswirkung nicht festzustellen.

2.

Der Gesetzentwurf könnte jedoch mit Art. 3 Abs. 1 GG, dem sog. allgemeinen Gleichheitssatz, unvereinbar sein. Die Vorschrift ist verletzt, wenn eine in den persönlichen Anwendungsbereich fallende (dazu a) Ungleichbehandlung (dazu b) nicht gerechtfertigt ist (dazu c).[23]

a) Der *persönliche Anwendungsbereich* des Art. 3 Abs. 1 GG ist eröffnet, wenn die prüfungsgegenständliche Maßnahme von einem Grundrechtsverpflichteten gegenüber einem Grundrechtsberechtigten und einer tauglichen Vergleichsperson getroffen wird. Der (hier tätig zu werden im Begriffe stehende) Bundesgesetzgeber ist nach Art. 1 Abs. 3 GG grundrechtsverpflichtet. Angesichts der Regelung in § 1 EStG, wonach ausschließlich, aber grundsätzlich (einen gewissen Inlandsbezug vorausgesetzt) zugleich alle natürliche Personen subjektiv einkommensteuerpflichtig sind, kommen alle nach dieser Vorschrift Steuerpflichtigen sowohl als Grundrechtsberechtigte als auch als Vergleichspersonen in Betracht.

[22] Für einen Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) dürfte es an der Voraussetzung der berufsregelnden Tendenz fehlen, weil weder zu einer bestimmten Tätigkeit, zu einem *bestimmten* Beruf hin gelenkt wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 30.10.1961, 1 BvR 833/59, BVerfGE 13, 181 [186]) noch die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit *inhaltlich* beeinflußt wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.9.2025, 1 BvR 2284/23, 1 BvR 2285/23, Rz. 80 ff.).

[23] *Kempny/Lämmle*, JuS 2020, 22/113/215 (23); *Reimer*, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., 2022, Bd. IV, § 128 Rz. 28 ff.

b) Eine *Ungleichbehandlung* im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG liegt vor, wenn der Grundrechtsverpflichtete gegenüber dem Grundrechtsberechtigten ein bestimmtes Verhalten an den Tag legt und gegenüber der Vergleichsperson nicht.[24]

Angesichts der geplanten Regelung sind insbesondere folgende Vergleichspaare zu bilden:[25]

Vergleichspaar 1: eine Person U_1 oberhalb der Regelaltersgrenze mit hohem[26] nichtbegünstigten Einkommen (z. B. jemand mit hoher Altersrente oder ein weiterarbeitender Selbständiger) einerseits
und
eine gleich alte Person V_1 mit gleich hohem, aber (mindestens teilweise) begünstigen Einkommen (z. B. jemand, der eine niedrigere Altersrente bezieht, aber nebenher unselbständig, sozialversicherungspflichtig arbeitet) andererseits

Hier liegt der *Unterschied* zwischen den verglichenen Personen in der Einkommensart.

Die *Ungleichbehandlung* liegt darin, daß V_1 einen Steuervorteil bekommt und U_1 nicht. Das Einkommen von U_1 wird in der Folge einem höheren Durchschnittssteuersatz unterworfen als das gleich hohe Einkommen von V_1.

Vergleichspaar 2: eine Person U_2 unterhalb der Regelaltersgrenze mit hohem[27] Arbeitslohn einerseits
und
eine Person V_2 oberhalb der Regelaltersgrenze mit gleich hohem Arbeitslohn andererseits

Hier liegt der *Unterschied* zwischen den verglichenen Personen in deren Lebensalter, in deren Erreichthaben beziehungsweise Nichterreichthaben der sozial-(renten-)versicherungsrechtlichen Regelaltersgrenze.

Die *Ungleichbehandlung* liegt darin, daß V_2 einen Steuervorteil bekommt und U_2 nicht. Das Einkommen von U_2 wird in der Folge einem höheren Durchschnittssteuersatz unterworfen als das gleich hohe Einkommen von V_2.

Vergleichspaar 3: eine Person U_3 oberhalb der Regelaltersgrenze einem zvE (ohne Berücksichtigung des entworfenen § 3 Nr. 21 EStG) in Höhe von 30.000 €, wovon 24.000 € aus Arbeitslohn herrühren, einerseits
und
eine gleich alte Person V_3 mit einem zvE (ohne Berücksichtigung des entworfenen § 3 Nr. 21 EStG) in Höhe von 90.000 €, wovon 24.000 € aus Arbeitslohn herrühren, andererseits

Hier liegt der *Unterschied* zwischen den verglichenen Personen in deren Einkommenshöhe.

---

[24] *Kempny/Lämmle*, JuS 2020, 22/113/215 (113); *Kempny*, Der Staat 53 (2014), 577 (621); *Kempny/Reimer*, Die Gleichheitssätze, 2012, S. 54 ff.
[25] Die Reihenfolge bedeutet keine wie auch immer gedachte Rangordnung.
[26] Gemeint: so hohem, daß die Steuerbefreiung nach dem entworfenen § 3 Nr. 21 EStG zum Tragen käme (sich auf die Steuerschuld[höhe] auswirkte), wenn deren sonstige Voraussetzungen, insbesondere in bezug auf das Lebensalter des Steuerpflichtigen, vorlägen.
[27] Siehe Fn. 26

Die *Ungleichbehandlung* liegt darin, daß V_3 ein größerer Steuervorteil gewährt wird als U_3:[28] Die Steuerfreistellung des Arbeitslohns durch den entworfenen § 3 Nr. 21 EStG bewirkt bei V_3 eine Minderung der Steuerschuld um jährlich rund 10.000 € und bei V_3 nicht (sondern dort nur eine Minderung um jährlich rund 4.300 €).[29]

c) Es besteht Einigkeit darüber, Art. 3 Abs. 1 GG ungeachtet seines Wortlauts nicht jedweder Ungleichbehandlung entgegensteht, sondern daß eine *Rechtfertigung* von Ungleichbehandlungen möglich ist.[30] Eine Ungleichbehandlung ist, von hier nicht einschlägigen Ausnahmefällen[31] abgesehen, nur gerechtfertigt, wenn zwischen den Teilen des Vergleichspaars – dem Grundrechtsberechtigten und der Vergleichsperson – ein Unterschied besteht, der die Ungleichbehandlung tragen kann.[32]

Es ist demnach zu fragen, ob der Unterschied in der Einkommensart (beim Vergleichspaar 1), im Alter (beim Vergleichspaar 2) und in der Einkommenshöhe (beim Vergleichspaar 3) die jeweils herausgearbeitete Ungleichbehandlung tragen könne. Da hier keiner der (Ausnahme-)Fälle gegeben ist, worin die Tragfähigkeit des Unterschieds formal und somit (vergleichsweise) wertungsfrei beurteilt werden kann[33], ist eine wertende Entscheidung erforderlich – die für die Staatspraxis am Ende das Bundesverfassungsgericht zu treffen hat.

Dieses formuliert hierzu in ständiger Rechtsprechung[34], für die Rechtfertigung gelte ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen ließen. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reiche er vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Die Anforderungen verschärften sich um so mehr, je weniger die Merkmale für den Einzelnen verfügbar seien, je mehr sie sich den in Art. 3 Abs. 3 GG benannten Merkmalen annäherten oder je mehr zugleich Freiheitsrechte beeinträchtigt würden. Vereinzelt wird – bislang, soweit ersichtlich, nur in steuerrechtlichen Fällen – in der Reihe der verschärfenden Umstände darüber hinaus noch ein großes Ausmaß der Ungleichbehandlung genannt.[35]

Sowohl bei Zugrundelegung eines „Willkürverbots“ (dazu aa) als auch einer „strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse“ (dazu bb) erweist sich das im Gesetzentwurf Vorgesehene als ungerechtfertigte Ungleichbehandlung.

aa) Führt die Anwendung der bundesverfassungsgerichtlichen Kriterien dazu, daß ein milder Maßstab anzulegen ist, so ist lediglich zu prüfen, ob der Grundrechtsverpflichtete, indem er die Ungleichbehandlung an das Vorliegen des Unterschieds geknüpft hat, „Willkür“ geübt hat. Grundsätzlich fällt es in den

---

[28] Gleichheitsdogmatisch genauer (siehe *Kempny/Lämmle*, JuS 2020, 22/113/215 [113]; *Kempny/Reimer*, Die Gleichheitssätze, 2012, S. 54 ff.), wenn auch vielleicht nicht für jeden Leser besonders intuitiv: daß dem V_3 (jenseits des auch dem U_3 gewährten Vorteils im Umfang von jährlich rund 4.300 € Steuerschuldermäßigung) ein (zusätzlicher [nämlich über den dem U_3 gewährten hinausgehender]) Steuervorteil im Umfang von jährlich rund 5.700 € (um diesen Betrag übersteigt der dem V_3 gewährte den dem U_3 gewährten Vorteil) Steuerschuldermäßigung gewährt wird und dem U_3 nicht.

[29] Siehe oben bei Fn. 3.

[30] *Kempny/Lämmle*, JuS 2020, 22/113/215 (116).

[31] Hierzu ausführlich *Erxleben/Kempny*, VerwArch 2025, 280.

[32] *Kempny*, in: Schön/Stark (Hrsg.), Zukunftsfragen des Steuerrechts IV, 2022, 27 (30); *Reimer*, in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 17 Rz. 35 ff.

[33] Hierzu ausführlich *Kempny*, in: Schön/Stark (Hrsg.), Zukunftsfragen des Steuerrechts IV, 2022, 27 (32 ff.).

[34] Aus jüngerer Zeit etwa BVerfG, Urt. v. 26.3.2025, 2 BvR 1505/20, Rz. 155.

[35] BVerfG, Urt. v. 10.4.2018, 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 (243); BVerfG, Beschl. v. 23.6.2015, 1 BvL 13, 14/11, BVerfGE 139, 285 (310); BVerfG, Urt. v. 17.12.2014, 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 (183 ff.); dazu *Eichberger*, in: FS 100 Jahre RFH/BFH, 2018, Bd. I, 501 (510 f.).

Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, solche Verknüpfungen herzustellen[36] (mit Blick auf das Steuerrecht kommt einem hier das alte, vom Bundesverfassungsgericht aufgegriffene[37] Wort vom „Diktum des Gesetzgebers“[38] in den Sinn). Der Gestaltungsspielraum wird lediglich durch das Willkürverbot begrenzt. Willkür ist jedoch nicht schon dann zu bejahen, wenn der Verpflichtete unter mehreren möglichen Lösungen nicht die zweckmäßigste oder vernünftigste gewählt hat, sondern erst dann, wenn für die Verknüpfung offenkundig *kein sachlicher Grund* gefunden werden kann.[39] Sachlich ist ein Grund dann, wenn erwartet werden kann, daß er einem vernünftigen Menschen einleuchtete oder dieser ihn wenigstens als Argument gelten ließe.[40] Mit dem Bundesverfassungsgericht gesprochen, kommt es darauf an, ob „ein innerer Zusammenhang zwischen den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung“ besteht.[41]

Bei Anlegung dieses Rechtfertigungsprüfungsmaßstabs könnten die innerhalb der Vergleichspaare 1 und 2 vorgenommenen Ungleichbehandlungen – so unzweckmäßig sie (wie der gesamte Entwurf) politisch, insbesondere steuersystematisch auch wären – möglicherweise noch für gerechtfertigt befunden werden. Die in der Gesetzesentwurfsbegründung angeführten Erwägungen, daß und warum man gerade und nur im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmertätigkeit durch Menschen oberhalb der sozial-(renten-)versicherungsrechtlichen Regelaltersgrenze einen fördernden Anreiz setzen wolle, erscheinen (sozial-, wirtschafts-)wissenschaftlich zwar äußerst schwach begründet[42], aber vielleicht nicht gänzlich und von jeder denkbaren Seite betrachtet abwegig.

Anders verhält es sich jedoch mit der Ungleichbehandlung innerhalb des Vergleichspaars 3. Für eine *mit dem Einkommen steigende (!) Subvention* – und darum handelt es sich in der Sache –, dafür, den regierungsseits gewünschten Anreiz so zu bemessen, daß die Förderung um so *höher* ausfällt, je *höher* das (einkommensteuerbare Gesamt-)Einkommen des Steuerpflichtigen ist (und in der Folge die Subvention gerade sozialstaats*widrig* [vgl. Art. 20 Abs. 1 GG] „unten“, das heißt zu Lasten der wirtschaftlich Schwächeren abzuschmelzen), gibt es keinerlei sachliche Rechtfertigung. Jedenfalls insofern erweist sich der Gesetzentwurf als von Art. 3 Abs. 1 GG verbotene Ungleichbehandlung und damit als verfassungswidrig.[43]

---

[36] Herstellen bedeutet hier letztlich willküren (siehe „WILLKÜR, *f.*“, Deutsches Wörterbuch von *Jacob Grimm* und *Wilhelm Grimm*, digitalisierte Fassung im Wörterbuchnetz des Trier Center for Digital Humanities, Version 01/25, https://www.woerterbuchnetz.de/DWB?lemid=W21666, abgerufen am 14.11.2025, Abschn. I 1, II), deshalb ist die Redeweise vom „Willkürverbot“ eigentlich unglücklich. Verboten ist nicht *Willkür schlechthin* – gerade mit Blick auf den Gesetzgeber ist augenfällig, daß viele Entscheidungen mit „vom (politischen) Willen gekoren“ treffend beschrieben sind, aber (politische) Entscheidungen zu treffen ist gerade auch seine Aufgabe –, sondern nur *unstatthafte Willkür*, das heißt solche, die gegen ein (verfassungs-)rechtliches Verbot verstößt. Für den (politischen) *Willen* des Gesetzgebers ist in einem Rechtsstaat eben nur insoweit Raum, als ihn bindende *Rechts-(Verfassungs-)Normen* keine Vorgabe aufstellen. Die verbreitete, aber keineswegs allgegenwärtige (man denke nur an den Ausdruck der „gewillkürten“ im Gegensatz zur „gesetzlichen“ Erbfolge) Redeweise beruht auf einem Willkürbegriff, der entgegen seiner insoweit neutralen wortgeschichtlichen Bedeutung negativ aufgeladen worden ist. Letzteres dürfte wohl zumindest in der Grundrechtslehre nicht zuletzt auf Gerhard Leibholz (der „Willkür“ als „gegensätzliche[n] Korrelatbegriff von Gerechtigkeit“ bezeichnete [*Leibholz*, Die Gleichheit vor dem Gesetz, 2. Aufl. 1959, 72]) zurückzuführen sein (vgl. *Meinel*, in: Kaiser [Hg.], Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz, 2013, 169 [178]).

[37] BVerfG, Urt. v. 24.1.1962, 1 BvR 232/60, BVerfGE 13, 318 (328).

[38] *Bühler/Strickrodt*, Steuerrecht, Bd. I, 2. Halbbd., 3. Aufl., 1960, S. 658.

[39] *Thiemann*, Verluste im Steuerrecht, 2020, 132 f., 152 f.; BVerfG, Beschl. v. 13.6.2006, 1 BvR 1160/03, BVerfGE 116, 135 (161).

[40] *Kempny*, in: Schön/Stark (Hrsg.), Zukunftsfragen des Steuerrechts IV, 2022, 27 (39).

[41] BVerfG, Beschl. v. 12.10.1976, 1 BvR 197/73, BVerfGE 42, 374 (388).

[42] Vgl. die Fragen der Kleinen Anfrage BT-Drs. 21/2003 S. 2 ff. (und den Gehalt der Antworten der Bundesregierung: BT-Drs. 21/2577 S. 2 ff.).

[43] Vgl. *H. D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Begr.), GG, 18. Aufl., 2024, Art. 3 Rz. 55, 57; BVerfG, Urt. v. 24.6.1958, 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51 (64 ff.); BVerfG, Urt. v. 9.4.1992, 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264 (313 f.); BVerfG, Beschl. v. 7.11.2006, 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (34 f.).

bb) Führt die Anwendung der Kriterien aus der bundesverfassungsgerichtlichen „Stufenlos-Formel“[44] zur Anlegung eines strengen Maßstabs[45], ist der zwischen beiden Teilen des Vergleichspaars bestehende Unterschied nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur für eine *dazu verhältnismäßige* Ungleichbehandlung tragfähig. Es genügt für die Tragfähigkeit hier nicht, daß sich *irgendein* sachlicher Grund angeben läßt; vielmehr ist eine gleichheitsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen.[46] Die Prüfung weicht von der freiheitsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung[47] insofern ab, als an die Stelle des Eingriffs in ein Freiheitsgrundrecht die Ungleichbehandlung tritt. Es ist also wie folgt zu fragen:

(1) Liegt der Ungleichbehandlung ein erlaubter Zweck zugrunde (Legitimität)?
(2) Taugt die Ungleichbehandlung dazu, den Zweck zu fördern (Geeignetheit)?
(3) Gibt es kein milderes und zugleich mindestens ebenso wirksames Mittel (Erforderlichkeit)?
(4) Stehen (Bedeutung des) Zweck(s) und (Schwere der48) Ungleichbehandlung nicht völlig außer Verhältnis zueinander (Angemessenheit)?

(1) Die regierungsseits gewünschte Förderung nichtselbständiger, sozialversicherungspflichtiger Arbeit durch Menschen oberhalb der sozial-(renten-)versicherungsrechtlichen Regelaltersgrenze mag ein in diesem Sinne legitimer Zweck sein.

(2) Schon an der Geeignetheit gebricht es indes mit Blick auf die das Vergleichspaar 3 betreffende Ungleichbehandlung: Einkommensstärkeren Steuerpflichtigen die Steuerschuld *stärker* zu senken als einkommensschwächeren, wenn beide im *selben* Ausmaße das gewünschte Verhalten an den Tag legen und *gleich* viel sozialversicherungspflichtigen Arbeitslohn beziehen, trägt *in keiner Weise* zur Erreichung des gewünschten Zwecks bei.

(3) Erforderlich ist die Ungleichbehandlung dann, wenn es kein milderes und zugleich (mindestens) ebenso wirksames Mittel zur Erreichung des Zwecks gibt. Die Milde bezieht sich hier – im Unterschied zur freiheitrechtlichen Prüfung – nicht auf einen Eingriff (eine Freiheitsbeschränkung), sondern auf das Ausmaß der Unterschiedlichkeit des Verhaltens des Grundrechtsverpflichteten.[49] Zumindest in Erwägung zu ziehen ist als milderes Mittel stets die Unterlassung der Ungleichbehandlung, also die Handlung beiden Teilen oder keinem Teil des Vergleichspaars gegenüber vorzunehmen.

Die Gewährung einer (zusätzlichen) Steuerschuldermäßigung (in Höhe von jährlich 5.700 €[50]) an V_3, nicht aber an U_3, ist (jenseits ihrer fehlenden Geeignetheit überdies auch) nicht erforderlich. Denn dem regierungsseits gewünschten (Lenkungs-)Zweck würde *nicht weniger* gedient, wenn die Steuerschuld von U_3 und V_3 in *derselben* Höhe (die letztlich politisch, auch mit Blick auf den Haushalt, festzulegen wäre) ermäßigt würde. Eine solche gleich hohe und somit gleichheitsrechtlich mildere Ermäßigung könnte beispielsweise in Gestalt

[44] So auch die Bezeichnung bei *Kischel*, in: BeckOK GG, 63. Ed., Stand: 15.9.2025, Art. 3 Rz. 28; siehe oben bei Fn. 34.
[45] Tendenziell dafür *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Einkommensteuerbefreiung (sogenannte Aktivrente), WD 4 - 3000 - 013/25 v. 12.6.2025, S. 26.
[46] Ausführlich zu allen Prüfungsstufen *Kempny*, in: Schön/Stark (Hrsg.), Zukunftsfragen des Steuerrechts IV, 2022, 27 (40 ff.); siehe auch *Reimer*, in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 17 Rz. 122 ff.; *Reimer*, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., 2022, Bd. IV, § 128 Rz. 107 ff.
[47] Hierzu umfassend *Reimer*, in: Jestaedt/Lepsius, Verhältnismäßigkeit, 2015, 60 (63 ff.); zu (in den einschlägigen Untersuchungen selten beleuchteten) Kostengesichtspunkten *Reifegerste/Pentschew/Kempny*, Finanzbewusste Verhältnismäßigkeitsdogmatiken, 2020, 113 ff.
[48] Zum Schwereproblem *Reimer*, in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 17 Rz. 127 ff.
[49] *Reimer*, in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 17 Rz. 35 ff.
[50] Siehe oben Fn. 28.

- eines Abzugs von der Steuerschuld[51] (also nicht, wie derzeit geplant, in der Bemessungsgrundlage, sondern *nach* der Anwendung des Tarifs) oder
- einer offen als solchen erbrachten und somit erkennbaren Transferzahlung

bewirkt werden. Ein Abzug von der Steuerschuld könnte etwa (ohne daß sich an den gleichheitsrechtlichen Bedenken im übrigen, insbesondere die Vergleichspaare 1 und 2 betreffend, etwas änderte) in der Art vorgesehen werden, daß angeordnet würde: Die tarifliche Einkommensteuer desjenigen Steuerpflichtigen oberhalb der Regelaltersgrenze, in dessen zvE Einkünfte nach § 19 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EStG eingegangen sind, ermäßigt sich um x vom Hundert jener Einkünfte, höchstens jedoch um y Euro.

(4) Da die Ungleichbehandlung, wie soeben dargelegt, weder geeignet noch erforderlich ist, kann sie nicht angemessen im Sinne der verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 3 Abs. 1 GG sein.[52]

Die durch den vorliegenden Gesetzentwurf, träte er in Kraft, bewirkte Ungleichbehandlung erwiese sich folglich auch dann, wenn man sie einer gleichheitsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzöge, als ungerechtfertigte Ungleichbehandlung.

III.

Im Ergebnis ist deshalb festzustellen, daß der als BT-Drs. 21/2673 vorliegende Gesetzentwurf mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar ist.

Prof. Dr. Simon Kempny

[51] Strukturähnlich also beispielsweise dem § 34g EStG (vgl. BVerfG, Urt. v. 9.4.1992, 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264 [316]; BVerfG, Urt. v. 24.6.1958, 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51 [64 ff.]).
[52] Vgl. *Kempny*, in: Schön/Stark (Hrsg.), Zukunftsfragen des Steuerrechts IV, 2022, 27 (46).

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 1. Dezember 2025

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „zur steuerlichen Förderung von Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)“ (BT-Drs. 21/2673)

sowie zum Antrag der AfD-Fraktion „Steuerfreier Hinzuverdienst für Senioren – Neuen 12.000-Euro-Freibetrag zusätzlich zum bestehenden Grundfreibetrag einführen“ (BT-Drs. 21/1620)

Prof. Dr. Enzo Weber, München

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „zur steuerlichen Förderung von Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmern im Rentenalter (Aktivrentengesetz)“ (BT-Drs. 21/2673)

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Aktivrente sieht eine Steuerfreistellung für Einkommen aus nichtselbständiger Beschäftigung nach Erreichen der Regelaltersgrenze, für die der Arbeitgeber Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichtet, von 2.000 Euro pro Monat vor.

Infolge der Alterung verliert Deutschland über 15 Jahre sieben Millionen Arbeitskräfte (Hellwagner / Weber 2024). 2,5 Millionen könnte man gewinnen, wenn Menschen in ihren 60ern genauso häufig erwerbstätig sind wie heute fünf Jahre Jüngere (Hellwagner et al. 2022). Während Deutschland bei Erwerbstätigenquoten Älterer bis 64 Jahren einen Spitzenplatz im OECD-Vergleich einnimmt, liegt es bei den Quoten ab 65 Jahren in der unteren Hälfte (Walwei 2024). Die Aktivrente setzt daher an einer richtigen Stelle an. Durch Steuerfreiheit ergeben sich grundsätzlich Anreize für Erwerbstätigkeit.

Allerdings nehmen die Steuerfreiheit auch alle mit, die ohnehin weitergearbeitet hätten oder das schon tun. Dadurch entstehen dem Staatshaushalt zusätzliche Kosten. Ende 2024 waren nach BA-Statistik (2025) 410.000 Personen ab der Regelaltersgrenze sozialversicherungspflichtig beschäftigt. 46 Prozent von ihnen erzielten daraus ein Monatseinkommen von über 2000 Euro, die anderen ein Durchschnittseinkommen von rund 1100 Euro. Bei durchschnittlichen Grenzsteuersätzen von 33% und 24% (in etwa entsprechend Beznoska et al. 2025) ergäben sich 2,2 Mrd. Euro im Jahr als Mitnahmeeffekte. Zwar steigt die Regelaltersgrenze bis 2031 auf 67 Jahre; ab diesem Alter waren im Dezember 2024 nur 315.000 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Allerdings nahm diese Zahl zuletzt um rund 30.000 Personen pro Jahr zu.

Auf der anderen Seite entstehen durch höhere Erwerbsbeteiligung zusätzliche Steuereinnahmen. Diese sind allerdings dadurch begrenzt, dass für die ersten 2000 Euro gar keine Einkommensteuer anfällt. Es steigen aber Einnahmen aus Verbrauchs- und Gewinnsteuern sowie Sozialbeiträgen. Der Kausaleffekt der Maßnahme auf zusätzliche Beschäftigung ist schwer abzuschätzen. Befragungsbasiert haben Bohmann et al. (2025) ein Potenzial von 25.000 bis 33.000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten ermittelt. Um die Mitnahmekosten auszugleichen, dürften deutlich über 100.000 zusätzliche Beschäftigte oder über 70.000 Vollzeitäquivalente notwendig sein (entsprechend Bach et al. 2025).

Durch die Aktivrente werden vor allem Gutverdiener begünstigt, denn Menschen mit kleinen Einkommen haben niedrige Grenzsteuersätze und können daher nicht viel Steuern sparen. Die Aktivrente wird sie daher kaum erreichen. Auch gerät die steuerliche Maßnahme in Konkurrenz mit den bestehenden Anreizen im Rentensystem: Für jeden Monat, den der Rentenbezug aufgeschoben wird, gibt es Zuschläge von 0,5 Prozent. Die Steuerfreiheit macht es dagegen attraktiver,

Lohneinkommen und Rente parallel zu beziehen, da der höhere Grenzsteuersatz nicht mehr ins Gewicht fällt und auch kein Progressionsvorbehalt vorgesehen ist.

Beide Nachteile könnte man vermeiden, wenn allen Betroffenen ein identischer fester Prozentsatz von dem Arbeitseinkommen bis 2000 Euro als Steuerersparnis gewährt wird. Dann hängt der Anreiz nicht vom persönlichen Grenzsteuersatz ab.

Das hätte dann auch den Vorteil, dass man mit einer großen Informationskampagne neben der Aktivrente gleichermaßen die Möglichkeiten des Weiterarbeitens und der Zuschläge von 0,5 Prozent pro Monat bekannter machen könnte. Da sich viele Menschen an Altersgrenzen wegen ihrer Einfachheit orientieren, kann eine gute Erklärung von Anreizen und Vorteilen des Weiterarbeitens schon deutliche Verhaltenseffekte bewirken (Kindermann / Weber 2024). Dass eine gute Information bereits Änderungen in den Einstellungen bewirken kann, zeigen auch Befragungsergebnisse von Weik / Schwarz (2025). Zusätzlich könnte man vorsehen, dass die von den Arbeitgebern geleisteten Beiträge zur Rentenversicherung für Beschäftigte ab der Regelaltersgrenze den Rentenanspruch auch tatsächlich weiter erhöhen.

Wenn finanzielle Anreize für ein Weiterarbeiten gesetzt werden, sollten zudem andere Hürden beseitigt werden. Momentan sehen Arbeitsverträge üblicherweise vor, dass das Beschäftigungsverhältnis mit Erreichen der Regelaltersgrenze endet (§ 41 SGB VI). Es könnte gesetzlich die Möglichkeit für Regelungen geschaffen werden, dass Beschäftigungsverhältnisse nur enden, wenn das explizit gewünscht ist (Weber 2025). Damit wäre der Standard umgekehrt, der in vielen Fällen automatisch Fakten schafft. Dabei würde niemand gegenüber dem Status Quo an Entscheidungsfreiheit einbüßen.

Damit Anreize jenseits der Regelaltersgrenze greifen können, ist es zudem entscheidend, dass Menschen die Regelaltersgrenze überhaupt im Job erreichen. Gerade bei körperlich belastenden Arbeiten ist deshalb eine rechtzeitige systematische Weiterentwicklung in verwandte Tätigkeiten mit längerer Perspektive notwendig (Weber 2023). Dafür sollten Netzwerke und Beratung organisiert sowie Qualifizierung gefördert werden („Qualifizierungswelle 50plus“). Die Bedeutung geeigneter Arbeitsbedingungen wird dadurch unterstrichen, dass Betriebe, die rentenberechtige Beschäftigte halten, dafür selten finanzielle Anreize anboten (Czepek et al. 2025). Stattdessen ging es um kürzere Arbeitszeiten, flexiblere Arbeitszeiten und teils veränderte Tätigkeiten.

Die Steuerfreiheit soll laut Gesetzentwurf nur für Einkommen gelten, für die der Arbeitgeber Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichtet – also bspw. nicht für Selbständige. In der Tat würde die Mitnahme bei Selbständigen vergleichsweise hoch ausfallen, da sie bereits eine hohe Erwerbsbeteiligung ab der Regelaltersgrenze aufweisen: Im Jahr 2024 waren 29 Prozent der erwerbstätigen Rentnerinnen und Rentner ab 65 Jahren selbständig (destatis 2025), unter allen Erwerbstätigen waren es nur acht Prozent. Allerdings kann die Ungleichbehandlung als ungerecht oder gar unrechtmäßig empfunden werden, wie auch die Ungleichbehandlung von Beschäftigten oberhalb und unterhalb der Regelaltersgrenze.

Zum Antrag der AfD-Fraktion „Steuerfreier Hinzuverdienst für Senioren – Neuen 12.000-Euro-Freibetrag zusätzlich zum bestehenden Grundfreibetrag einführen“ (BT-Drs. 21/1620)

Der Antrag der AfD-Fraktion „Steuerfreier Hinzuverdienst für Senioren – Neuen 12.000-Euro-Freibetrag zusätzlich zum bestehenden Grundfreibetrag einführen“ unterscheidet sich von dem Gesetzentwurf im Wesentlichen dadurch, dass der Freibetrag niedriger liegt und auch für Einkommen aus selbständiger Tätigkeit, Gewerbebetrieb und Land- und Forstwirtschaft gelten soll.

Die Ausweitung der Einkommensarten würde zu einer Gleichbehandlung führen und die Anreize auch bei diesen Erwerbstätigen setzen. Andererseits würden wie oben dargelegt große Mitnahmeeffekte entstehen. Zudem ergäben sich Aufwände bei der Trennung aktiver und passiver Einkommensentstehung. Diese können andererseits auch bei Ausschluss selbständiger Tätigkeit entstehen, da dann bspw. ein Anreiz für Verlagerung von Gewinnen in Entlohnung für Geschäftsführungstätigkeiten bestünde.

Gegen den höheren Freibetrag aus dem Gesetzentwurf wird argumentiert, dass dieser die Steuergerechtigkeit zwischen Personen vor und ab der Regelaltersgrenze beeinträchtigen, Jüngere auf dem Arbeitsmarkt benachteiligen und Erwerbstätige in Büroberufen gegenüber körperlich belasteten Erwerbstätigen bevorzugen würde. Diese Punkte treffen auch auf einen niedrigeren Freibetrag von 12.000 Euro zu, wenn auch in geringerem Umfang. Andererseits setzt ein höherer Freibetrag stärkere Anreize als ein geringerer. Die Höhe des Freibetrags ist deshalb eine Abwägungsentscheidung.

Begründet werden Erwerbsanreize für Ältere auch damit, dass diese Art der Fachkräftegewinnung der Zuwanderung vorzuziehen sei. Allerdings ist die demographische Schrumpfung in Deutschland so stark, dass sämtliche inländischen Potenziale zum Ausgleich bei weitem nicht ausreichen würden (Hellwagner et al. 2022). Fachkräftepolitik sollte daher die Potenziale von Älteren unbedingt erschließen, ist aber genauso auf Zuwanderung und eine verbesserte Integration angewiesen.

Literatur

Bach, Stefan, Hermann Buslei, Johannes Geyer, Peter Haan, Joris Pieper (2025): Aktivrente entlastet vor allem besserverdienende Rentner*innen – mit unsicheren Beschäftigungseffekten. DIW-Wochenbericht 25/2025. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.958419.de/25-25-1.pdf

BA-Statistik (2025): Arbeitsmarkt für Ältere. Berichte: Analyse Arbeitsmarkt. 28.10.2025. https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=24758&topic_f=analyse-d-arbeitsmarkt-aeltere

Beznoska, Martin, Ruth Maria Schüler, Stefanie Seele (2025): Aktivrente. 2,8 Milliarden Euro steuerliche Mindereinnahmen, IW-Kurzbericht, Nr. 69. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2025/IW-Kurzbericht_2025-Aktivrente.pdf

Bohmann, Sandra, Peter Haan, Fiona Herrmann (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/fileadmin/files/BiW/Studie_Aktiviert_die_Aktivrente_AEltere_BST_12112025.pdf

Czepek, Judith, Nicole Gürtzgen, Andreas Moczall, Enzo Weber (2017): Halten rentenberechtigter Mitarbeiter in den Betrieben: Vor allem kürzere und flexiblere Arbeitszeiten kommen zum Einsatz. IAB-Kurzbericht 16/2017. https://doku.iab.de/kurzber/2017/kb1617.pdf

destatis (2025): 13 % der Rentnerinnen und Rentner im Alter von 65 bis 74 Jahren sind erwerbstätig. Pressemitteilung, 28.10.2025. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2025/PD25_44_p002.html

Hellwagner, Timon, Doris Söhnlein, Susanne Wanger, Enzo Weber (2022): Wie sich eine demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsmarkts noch abwenden lässt. IAB-Forum, 21.11.2022. https://iab-forum.de/wie-sich-eine-demografisch-bedingte-schrumpfung-des-arbeitsmarkts-noch-abwenden-laesst/

Hellwagner, Timon, Enzo Weber (2024): Zoomer versus Boomer: Der vermeintliche Generationenkonflikt am Arbeitsmarkt. In: A. Thoms, S. Dettmers, G. Wilke, F. Kienbaum, M. Oehl & H. Schwiezer (Hrsg.): Zukunft im Widerspruch. Wie Deutschland sich jetzt neu erfinden muss, S. 183-189.

Kindermann, Fabian, Enzo Weber (2024): Für eine Rente mit Zukunft. Handelsblatt, 18.06.2024. https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-fuer-eine-rente-mit-zukunft/100042900.html

Walwei, Ulrich (2024): Ältere Arbeitskräfte im demografischen Wandel: Beschäftigungspotenziale im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht 14/2024. https://doku.iab.de/forschungsbericht/2024/fb1424.pdf

Weber, Enzo (2023): Wie sich Ältere länger im Beruf halten lassen. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.08.2023. https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/buero-co/gastbeitrag-wie-sich-aeltere-laenger-im-beruf-halten-lassen-19112510.html

Weber, Enzo (2025): Für ein selbstbestimmtes Weiterarbeiten. GVG-Perspektive, 8. https://gvg.org/de/article/522.gvg-perspektive-nr-8-meinungsbeitrag-prof-dr-enzo-weber-institut-f%C3%BCr-arbeitsmarkt.html

Weik, Jonas Aljoscha, Stefan Schwarz (2025): Viele ältere Erwerbstätige wären bereit, länger zu arbeiten, wenn sie dafür eine einmalige Prämie erhielten. IAB-Forum, 27.10.2025. https://iab-forum.de/viele-aeltere-erwerbstaetige-waeren-bereit-laenger-zu-arbeiten-wenn-sie-dafuer-eine-einmalige-praemie-erhielten/