

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Januar 2020 um
12:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen -
BT-Drucksache 19/17255

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Prof. Dr. Gisela Färber, Speyer	4
Prof. Dr. Christian Hagist, Vallendar.....	8
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	14
Sozialverband Deutschland e.V.....	17
Deutscher Gewerkschaftsbund	22
Deutsche Rentenversicherung Bund	26
Prof. Dr. Felix Welti, Kassel.....	33
Dr. rer. publ. Sebastian Lovens-Cronemeyer, Berlin	41
D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände	
Sozialverband VdK Deutschland e.V.	48

Mitteilung

Berlin, den 19. Januar 2021

Die 106. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 25. Januar 2021, 12:30 Uhr bis ca. 14 Uhr als Webex-Meeting¹ (Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, E.400)

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 – 227 3 03 02

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung²

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen

BT-Drucksache 19/17255

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

¹ Die Zugangsdaten werden den Ausschussmitgliedern zugesandt

² Aufgrund der Corona-Pandemie wird die Öffentlichkeit über eine TV-Übertragung hergestellt. Die Anhörung wird ab 17:00 Uhr im Parlamentsfernsehen Kanal 1 und unter www.bundestag.de ausgestrahlt und ist danach in der Mediathek abrufbar.

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 25. Januar 2021, 12.30 – 14.00 Uhr

Verbände:

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Deutsche Rentenversicherung Bund

Deutscher Gewerkschaftsbund

Sozialverband Deutschland e.V.

Einzelsachverständige:

Prof. Dr. Gisela Färber, Speyer

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln

Prof. Dr. Felix Welti, Kassel

Prof. Dr. Christian Hagist, Vallendar

Dr. rer. publ. Sebastian Lovens-Cronemeyer, Berlin

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Gisela Färber, Speyer

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Januar 2020 um
12:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen -
BT-Drucksache 19/17255

siehe Anlage

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des BT-Ausschusses für Arbeit und Soziales am 25.1.2021 – 12:30 – 14:00Uhr

Die Drucksache 19/17255 der Fraktion DIE LINKE enthält Vorschläge zum Einstieg in eine umfassende Erwerbstätigenversicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung, die – hier – mit der pflichtigen Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten beginnen soll. Zugleich sollen die Beitragsbemessungsgrenze in mehreren Schritten auf etwa das Doppelte der derzeitigen Höhe angehoben werden, aber Renten, die das 2,07-fache des Durchschnitts (gemeint sind wohl Entgeltpunkte pro Jahr) übersteigen, nur noch unteräquivalent angerechnet werden.

Dieser Vorschlag ist in mehrfacher Hinsicht höchst problematisch.

Das deutsche Alterssicherungssystem ist ein gegliedertes System, in dem abhängig Beschäftigte mit Schutzbedürfnis – wie auch in den anderen Sozialversicherungszweigen – pflichtig in der Gesetzlichen Rentenversicherung abgesichert sind. Schutzbedürftigkeit wird bis zu einem Einkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze angenommen; die an die (Netto-)Lohnentwicklung gekoppelten Renten korrespondieren mit diesen Beitragsleistungen. Verschiedene spezifische Risiken werden von der Gemeinschaft der Versicherten paritätisch von Arbeitnehmer*innen und Arbeitgebern abgedeckt, versicherungsfremde Leistungen pauschal über Steuermittel in Form des Bundeszuschuss finanziert. Menschen, die kein soziales Schutzbedürfnis aufweisen, wie z.B. Selbständige, müssen eigenständig vorsorgen oder haben berufsständische eigenständige kapitalgedeckte Alterssicherungen. Über die GRV-Leistungen hinausgehende Alterseinkommen müssen über betriebliche (2. Säule) oder private Alterssicherungen (3. Säule) akkumuliert werden. Viele Alterssicherungen umfassen die Absicherung von 1. und 2. Säule, darunter die Beamtenversorgung, die berufsständigen Alterssicherungen, unzweifelhaft aber auch die Abgeordnetenrenten.

Eine wie auch immer abgegrenzte Erwerbstätigenversicherung kann in Deutschland vor diesem historischen Hintergrund nur über das Schutzbedürfnis kommen. Das sind derzeit in erster Linie die (Solo-)Selbständigen, die keine anderen Beiträge zu einer Alterssicherung in ähnlichem Umfang, wie die Absicherung in der GRV ergeben würde, nachweisen können. Eine pflichtige Umstellung von weiteren Erwerbstätigen und anderen Bevölkerungsgruppen, die eigene institutionelle Absicherungen haben, dürfte allenfalls für Neufälle überhaupt möglich sein.

Indes erweist sich die in der BT-Drucksache 19/17255 skizzierte Strategie der pflichtigen Einbeziehung „gut verdienender“ Erwerbstätiger bei erheblichen Hochsetzung der Beitragsbemessungsgrenze und Abwertung von aus den erhöhten Beiträgen resultierenden Rentenansprüchen auch finanzpolitisch als höchst fragwürdig:

- Zwar werden zunächst zusätzliche Einnahmen für die Gesetzliche Rentenversicherung generiert. Die höheren Leistungen, die aus der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze resultieren und die später zu erhöhten Rentenansprüchen führen würden, sollen allerdings abgewertet werden. Es ist allerdings anzunehmen, dass dies nicht vollständig geschehen kann. Insoweit erhöhen sich durch die Maßnahme die Zahlungsverpflichtungen der GRV gerade in den Phasen, wo der demografische Wandel ohnehin auf Rentenhöhen bzw. Beitragssätze schon ungünstig und belastend wirkt. Insoweit wäre die **vorübergehende Einnahmenverbesserung** der Rentenfinanzen erkaufte mit **später größeren Belastungen** und damit schlicht **unverantwortbar!!!**
- Wie weit die höheren Rentenansprüche abgewertet werden können, stellt der Antrag der Fraktion DIE LINKE selbst unter den verfassungsrechtlichen Vorbehalt. Aus ökonomischer Sicht müssen hier enge Grenzen gesehen werden. Denn bislang unterliegen immerhin die gezahlten Beiträge dem verfassungsrechtlich geschützten Rentenstammrecht. Inwieweit die aus der allgemeinen Lohnanpassung der Renten resultierenden „Zinsen“ dem aus dem Rentenstammrecht folgenden Enteignungsschutz ebenfalls unterliegen, ist rechtlich zu klären. Sicherlich sind hier auch die den Nominalloohnerhöhungen innewohnenden Preissteigerungen zu berücksichtigen, die – soweit sie mit enteignet werden – das Rentenstammrecht real antasten. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die demografisch bedingten Verschiebungen zwischen Beitragszahler*innen und Rentenempfänger*innen die Reallohnenteilhabe der Rentner*innen ohnehin belasten, so dass auch der „Enteignungsspielraum“, wenn er denn verfassungsrechtlich für Zwecke der allgemeinen Umverteilung in der Rentenversicherung überhaupt gegeben ist (s.u.), nur sehr begrenzt sein dürfte. Das bestärkt das Argument, dass eine, wenn nicht gar jede zusätzliche Einbeziehung von Erwerbstätigen mit deutlich überdurchschnittlichem Einkommen in die Gesetzliche Rentenversicherung und jedes massive Hochschrauben der Beitragsbemessungsgrenze ein **finanzpolitisch riskantes Unterfangen** ist, welches am Ende über die damit verbundene Erhöhung der steuerfinanzierten Rentenausgaben auch die **Nachhaltigkeit des gesamten Steuerhaushalts bedroht**.
- Die intendierte Abwertung höherer Rentenansprüche bewirkt eine massive Ungleichbehandlung von geleisteten Rentenbeiträgen, was dem Prinzip der Beitragsäquivalenz diametral entgegensteht. Die Gesetzliche Rentenversicherung sichert soziale Risiken ab, ist aber selbst – anders als das Steuersystem – kein allgemeines interpersonelles Umverteilungssystem. Hauptziel ist vielmehr die intergenerative Umverteilung, die in sehr hohem Maße vom Vertrauen der Beitragspflichtigen in die – auch in Zukunft stabilen – Regeln des Systems abhängt. Die Beitragsäquivalenz, die insb. auch in Form der Teilhabe an der Lohnentwicklung angelegt ist, ist zusammen mit der Absicherung spezieller sozialer Risiken ein zentrales Element dieses (Zwei-)Generationenvertrages. Die in der laufenden Legislatur vorgenommenen Eingriffe in die Beitragsäquivalenz zugunsten niedriger Einkommen – z.B. in der Staffelung der Beitragssätze für Monatseinkommen bis 1300 Euro bei vollem Rentenanspruch – mögen zwar mit einiger Mühe noch unter soziale Risiken subsumiert werden können (und sollten eigentlich konsequent aus Steuermitteln finanziert werden!). Die im Antrag vorgeschlagene spezielle Abwertung von höheren Rentenansprüchen hingegen verfolgt in keiner Weise eine Absicherung sozialer Risiken in einer Sozialversicherung und ist damit **als versicherungsfremdes Umverteilungsinstrument klar abzulehnen**. Dies umso mehr, als vorübergehende Mehreinnahmen in den Sozialversicherungen die Politik bislang immer dazu verleitet haben, diese zugunsten weiterer Wahlgeschenke und sozialer Wohltaten gleich wieder auszugeben und nicht für die Absicherung des Systems zu thesaurieren.

- Unklar bleibt in der Bundestagsdrucksache schließlich auch, wie sich das Recht der Abgeordneten auf eine zusätzliche Absicherung in der VBLU gestalten soll. Diese kapitalgedeckte Zusatzversorgung für Beschäftigte bei öffentlichen Unternehmen u.ä. kann als Teil der Entgeltumwandlung oder als Riester-Rente angespart werden. Steuerliche relevante Beiträge sind dementsprechend noch nicht einmal auf Einkommen im Umfang der heutigen Bemessungsgrundlage möglich, entsprechend niedrig wären die späteren Rentenansprüche. Da mit vertretbarem Aufwand, der im übrigen - ebenso wie die neuen Beiträge zur GRV - unmittelbar auf die Diäten aufgeschlagen werden müsste, aber keine dem heutigen Niveau entsprechende Alterssicherung aufgebaut werden könnte, stellt der Antrag der LINKEN auch eine verkappte massive Kürzung der Alterssicherung der Bundestagsabgeordneten dar. Alternativ ergäbe sich auch und gerade durch die kapitalgedeckte Zusatzversorgung angesichts der wohl auch sich für eine längere Zeit extrem niedrigen Zinsen eine massive Erhöhung der Diäten.

Angesichts all dieser Argumente ist von einem Einstieg in eine umfassende Erwerbstätigensicherung über eine pflichtige Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die Gesetzliche Rentenversicherung dringend abzuraten. Das Ziel, auf Biegen und Brechen das gegliederte Alterssicherungssystem Deutschlands auch schon bei Personen, die bereits eigen Ansprüche in verschiedenen Systemen haben, in eine umfassende Erwerbstätigensicherung zu überführen, ist nicht hilfreich für die Stabilität der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung im demografischen Wandel und gefährdet sogar die Nachhaltigkeit des Steuerhaushalts. Redlicher wäre es, wenn man schon die Höhe der Abgeordnetenpensionen überprüfen möchte, sich mit den konkreten Absicherungszielen von Abgeordnetenpensionen und den daraus resultierenden erforderlichen Pensionsleistungen zu befassen, damit die Transparenz und Nachvollziehbarkeit dieses speziellen Systems verbessert wird.



Prof. Dr. Gisela Färber

Düsseldorf/Speyer, 19. Januar 2021

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Christian Hagist, Vallendar

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Januar 2020 um
12:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen -
BT-Drucksache 19/17255

siehe Anlage

Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundesta- ges

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen
Drucksache 19/17255

Stellungnahme

Vallendar, den 21. Januar 2021

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Christian Hagist

WHU - Otto Beisheim School of Management
Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialpolitik
Burgplatz 2
56179 Vallendar

Telefon: +49 261 6509 - 255
Fax: +49 261 6509 - 259
E-Mail: christian.hagist@whu.edu
Web: www.whu.edu/wipo

Einleitung

Das deutsche Alterssicherungssystem unterscheidet zwischen verschiedenen sozio-ökonomischen Gruppen und sieht für diese Gruppen bestimmte Versicherungspflichten bzw. die Befreiung von der Pflicht vor. Diese Unterscheidungen zwischen den Gruppen sind historisch bedingt und folgen nicht zwingend einer ökonomischen Logik. So erschließt es sich dem Beobachter kaum auf den ersten Blick, warum eine in einem Krankenhaus angestellte Ärztin in ein anderes System einbezahlen muss (ein Versorgungswerk der Ärzte) als die neben ihr arbeitende Pflegekraft (gesetzliche Rentenversicherung). Professoren an staatlichen Universitäten sind, sofern Beamte, nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert, Professoren mit identischem Stellenprofil an privaten Universitäten aber schon.

Aus dem Faktum, dass unser Alterssicherungssystem historisch gewachsen ist und daher gewisse Eigenheiten aufweist, lässt sich jedoch nicht direkt folgern, dass es ökonomisch und sozial zwingend geboten ist, diese Eigenheiten aufzulösen. Um dies zu beurteilen, bedarf es einer genauen Analyse der demografischen Situation Deutschlands sowie der sozio-ökonomischen Struktur der einzelnen Bevölkerungsgruppen. Deutschland befindet sich demografisch an einem Wendepunkt, welcher sowohl die Alterssicherung im Allgemeinen als auch die gesetzliche Rentenversicherung im Besonderen stark unter Druck setzen wird. Zwar stieg das Durchschnittsalter der deutschen Bevölkerung bedingt durch eine niedrige Geburtenrate und eine höhere Lebenserwartung bereits in der Vergangenheit stetig an, jedoch dürfte diese Entwicklung nochmals eine neue Dynamik bekommen, wenn die sogenannten Baby-Boomer-Jahrgänge ab 2025 von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern, also „Rentnern“, werden. Die Frage, die nun auch implizit in dem vorliegenden Antrag gestellt wird, ist, ob eine Zuführung neuer Versicherter aus bisher nicht versicherten Gruppen (freie Berufe, Selbstständige, Beamte, etc.), also eine sogenannte Erwerbstätigenversicherung, diesen demografisch induzierten Druck entschärfen kann.

Bewertung des vorliegenden Antrags

Der vorliegende Antrag besteht aus zwei Teilen. Zum einen sollen, sozusagen als ein symbolisch erster Schritt zur oben genannten Erwerbstätigenversicherung, die Abgeordneten des Deutschen Bundestags in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert werden. Zum anderen soll die sogenannte Teilhabeäquivalenz in der gesetzlichen Rentenversicherung, also der Gedanke, dass Beiträge und Leistungen eines Versicherten einer gewissen Proportionalität unterliegen, deutlich abgeschwächt werden.

Die Erwerbstätigenversicherung

Natürlich ist die Gruppe der Abgeordneten des Deutschen Bundestags schlicht zu klein, als dass eine solche Maßnahme neben den direkten Auswirkungen für die Abgeordneten selbst messbare Konsequenzen entwickeln würde. Die gesetzliche Rentenversicherung hat ca. 56 Mio. Versicherte ohne Rentenbezug, davon können etwas unter 70 Prozent als aktiv Versicherte bezeichnet werden.¹ 700 Versicherte mehr oder weniger (etwa 0,002 Prozent der aktiv Versicherten) machen hier keinen Unterschied. Eine ökonomische Analyse dieser Einzelmaßnahme ist damit obsolet. Allerdings lässt sich natürlich eine Bewertung über den damit eingeschlagenen Weg zur Erwerbstätigenversicherung abgeben.

¹ https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv_in_zahlen_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Wie bereits ausgeführt, ist die erste Schicht der deutschen Alterssicherung, also die gesetzlichen Pflichtsysteme, in verschiedene Gruppen unterteilt. Würde man diese Gruppen nun alle unter dem Dach der gesetzlichen Rentenversicherung zusammenführen, hätte dies zahlreiche Effekte, die von der genauen Ausgestaltung (bspw. ab welcher Altersgrenze gewechselt wird) abhängen. Ganz allgemein lässt sich aber sagen, dass es zu einem kurz- bis mittelfristigen Liquiditätseffekt kommen würde, der heute schon und in naher Zukunft Beitragszahler entlasten könnte. Ein Gutachten der Prognos AG im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung beziffert diese potentielle Entlastung (im Falle das nur Neuzugänge in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert werden und sonst Bestandsschutz gilt, auch Beamte werden ausgenommen) mit 0,8 Prozentpunkten für das Jahr 2050, was auch die maximale Effektgröße darstellt.² Das heißt aber auch, dass der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung trotz Einführung einer Erwerbstätigenversicherung zwischen 2025 und 2050 weiterhin deutlich ansteigen müsste und eine Erwerbstätigenversicherung allenfalls eine dämpfende, aber keine kompensierende, Wirkung entfalten würde.

Diesen Entlastungen beim Beitragssatz über die mittlere Frist stehen die Kosten einer intergenerativen Lastenverschiebung sowie einer hohen Unsicherheit für bestehende Versorgungssysteme der ersten Schicht, wie etwa die Versorgungswerke der freien Berufe, gegenüber. Die intergenerative Lastenverschiebung dürfte dabei sogar insgesamt zu einem Verlustgeschäft für die gesetzliche Rentenversicherung und ihre (zukünftigen) Versicherten werden, da die gesetzliche Rentenversicherung eine Versicherung für das Risiko der Langlebigkeit ist. Wäre das Leben deterministisch und jeder könnte genau sein Sterbedatum vorhersagen, bräuchte man keine Rentenversicherung, lediglich eine Pflicht zur Ersparnis. Nun ist das Leben stochastisch und die Bürger kennen ihr Sterbedatum gerade eben nicht. Manche sterben vor der durchschnittlichen Lebenserwartung, manche danach. Aus diesem Grund braucht es eine Versicherung, die von Menschen mit unterdurchschnittlicher Lebensdauer zu jenen mit überdurchschnittlicher umverteilt. Das ist das Wesen der gesetzlichen Rentenversicherung.

Kommen nun neue Versicherte aus bisher nicht-versicherten Gruppen in die gesetzliche Rentenversicherung, stellt sich die Frage, ob diese neuen Versicherten „gute“ oder „schlechte“ Risiken sind? Paradoxerweise sind in dieser Nomenklatur Individuen mit einer unterdurchschnittlichen Lebenserwartung „gute“ Risiken, Versicherte mit einer überdurchschnittlichen Lebenserwartung, „schlechte“. Prinzipiell kann man bei den neuen Versicherten einer Erwerbstätigenversicherung drei große Gruppen unterscheiden: Beamte, die freien (kammerfähigen) Berufe und Selbstständige im engeren Sinne (welche nicht der zweiten Gruppe angehören). Beamte leben laut Zahlen des Statistischen Bundesamts deutlich länger als der deutsche Durchschnitt und sind somit „schlechte“ Risiken aus Sicht eines bisherigen Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung.³ Die zweite Gruppe, nämlich die freien Berufe, haben per Definition mehr Bildung genossen als der Durchschnittsbürger, da für die meisten Berufe ein Universitätsstudium, oft mit mehreren Staatsexamina, verpflichtend ist. Selbst wenn der kausale Effekt von Bildung auf die Lebenserwartung immer noch untersucht wird, reicht für die Fragestellung der Erwerbstätigenversicherung die bloße Korrelation von beiden Parametern aus, um auch diese Gruppe aus Sicht eines bisherigen Versicherten in die Schublade „schlechte“ Risiken zu sortieren.⁴ Zudem wird

² https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/20170119_Prognos_HBS_Studie_Gesetzliche_Rente.pdf Allerdings werden in dieser Studie nur die „Selbstständigen“, also auch solche in freien Berufen, in die Rechnung mit einbezogen. Bei einer Berücksichtigung aller Gruppen (angestellte freie Berufe und Beamte) dürften die Dämpfungseffekte noch einmal höher ausfallen.

³ https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2017/02/lebenserwartung-beamte-022017.pdf;jsessionid=9CCA21C12774CABD4922C720E341370D.internet8742?__blob=publicationFile

⁴ https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.607507.de/diw_roundup_126_de.pdf

diese Gruppe immer weiblicher (Frauen stellen an medizinischen, rechtswissenschaftlichen und pharmazeutischen Fakultäten die Mehrheit der Studierenden)⁵ und Frauen haben per se eine höhere Lebenserwartung als Männer.⁶ Einzig bei der Gruppe der Selbstständigen im engeren Sinne lässt sich a priori mit der heutigen Datenlage nicht sagen, ob diese aus Sicht eines bisherigen Versicherten ein „gutes“ oder „schlechtes“ Risiko darstellt. Die Gesamtheit aller drei Gruppen würde jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit aufgrund der höheren Lebenserwartung intergenerativ über die lange Frist zur Belastung der bisher (oder zukünftig) sozialversicherungspflichtigen Versicherten führen.

Darüber hinaus würde eine solche Erwerbstätigenversicherung die anderen bestehenden gesetzlichen Pflichtsysteme unter große Herausforderungen stellen, welche dann schon bestehende Leistungsversprechen gefährden könnten. Hier sind insb. die berufsständischen Versorgungswerke der freien Berufe zu nennen. Die meisten Versorgungswerke dürften eine Mischform von Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren gewählt haben. Wird der Neuzugang aufgrund der Einführung einer Erwerbstätigenversicherung abgeschnitten, gerät die Umlagekomponente der Finanzierung unter Druck und könnte dann nur durch Sonderbeiträge der noch aktiv Versicherten (bei evtl. Bestandsschutz), Leistungskürzungen oder durch den Steuerzahler aufgefangen werden. Zudem sinkt der Anteil der Kapitaldeckung im gesamten Vorsorgemix. Dieser Konsequenzen sollte man sich mindestens bewusst sein, wenn man eine solche Reform anstrebt. Denn hier finden sich dann natürlich Zweitrundeneffekte. Zum Beispiel dürften Ärzte, Zahnärzte und Apotheker bei Schlechterstellung durch eine solche Reform Kompensationsforderungen in Form höherer Entlohnung erheben, welche dann wiederum vom Krankenversicherungsbeitragszahler zu begleichen wären.

Abschwächung der Teilhabeäquivalenz

Der zweite Reformansatz des Antrags sieht eine deutliche Abschwächung der sogenannten Teilhabeäquivalenz vor. Beiträge und Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sollten in einem gewissen proportionalen Verhältnis stehen, was vor allem auch von der juristischen Literatur betont wird. Ökonomisch betrachtet gibt es innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung über den eigentlichen (stochastischen) Versicherungsgedanken hinaus zahlreiche (systematische) Umverteilungsprozesse. So wird über die gesetzliche Rentenversicherung aufgrund der unterschiedlichen Lebenserwartungen zum Beispiel von Männern zu Frauen umverteilt, als auch von arm zu reich - zumindest bei Männern.⁷ Möchte der Gesetzgeber diesen Umständen etwas entgegen setzen, so sollte er nicht auf der Beitragsseite ansetzen, sondern vielmehr bei der Berechnung der Rentenansprüche.⁸ Richter und Werding schlagen hierfür beispielsweise ein Wahlrecht für die Dynamisierung von Rentenleistungen vor, um den Unterschieden bei der Lebenserwartung Rechnung zu tragen.

Die Beitragsseite ist auch bei der sozialpolitisch intendierten Umverteilung von Einkommen aufgrund der fehlenden Treffsicherheit ungeeignet. In der gesetzlichen Rentenversicherung wird aus gutem Grund zur Lebensstandsicherung nur Einkommen aus Erwerbstätigkeit verbeitragt und nicht andere Einkunftsarten. Dies ist völlig sachdienlich, da bspw. Mieteinnahmen oder Kapitaleinkommen mit dem Eintritt in den Ruhestand nicht automatisch aufhören bzw. weiter fließen. Um Verwerfungen und Anreizverzerrungen zu vermeiden, müssen bei einer sozialpolitisch motivierten Umverteilung alle Einkunftsarten herangezogen werden, so wie es Deutschlands progressives Einkommenssteuersystem tut. Zudem erlaubt das Steuerrecht, dass auch Aufwendungen vom Bruttoertrag abgezogen werden

⁵ <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=ergebnistabelleUmfang&levelindex=1&levelid=1611049443465&downloadname=21311-0003#abreadcrumb>

⁶ <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=12621-0002&zeitscheiben=16&sachmerkmal=ALT577&sachschluesel=ALTVOLL000,ALTVOLL020,ALTVOLL040,ALTVOLL060,ALTVOLL065,ALTVOLL080#abreadcrumb>

⁷ https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.567751.de/dp1698.pdf

⁸ <https://doi.org/10.1515/pwp-2020-0037>

können, was ebenfalls eine bessere Gleichbehandlung ökonomischer Leistungsfähigkeit fördert. Da auch der Antrag weiterhin eine Beitragsbemessungsgrenze vorsieht, ohne welche der Charakter einer Sozialversicherung nicht aufrechterhalten werden könnte, und auf das Bruttoerwerbseinkommen abzielt, kann eine echte Progressivität in der Umverteilung gar nicht gegeben sein. Möchte der Gesetzgeber die sozialpolitisch motivierte Umverteilung erhöhen, stehen ihm mit dem progressiven Einkommensteuersystem und diverser Transfermechanismen zahlreiche zielgenauere und treffsichere Instrumente als die gesetzliche Rentenversicherung zur Verfügung. Dies zeigt bspw. allein das Thema Altersarmut, bei dem das Hauptrisiko gerade fehlende Beitragszeiten aufgrund von geringer Bildung, prekärer Beschäftigung oder Kindererziehung sind, welches auch mit einer abgeschwächten Teilhabeäquivalenz nicht abgestellt würde.⁹

Fazit

Der vorliegende Antrag *Drucksache 19/17255 – Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen* verschiebt die demografischen Lasten des Umlageverfahrens der gesetzlichen Rentenversicherung auf zukünftige Versicherte und wäre im besten Fall ein intergeneratives Nullsummenspiel, aller Voraussicht nach aber ein Verlustgeschäft für die gesetzliche Rentenversicherung und ihre (zukünftigen) Versicherten. Es ist zwar als Fakt zu begreifen, dass die deutsche Alterssicherungslandschaft zerklüftet ist und das sogar relativ unsystematisch, dieser liegt jedoch in der Historie begründet und nicht wie oft dargestellt als politisch intendierte Privilegierung einzelner Gruppen. Im demografischen Wandel können diese bestimmten sozio-ökonomischen Gruppen (Beamte, Selbstständige und freie Berufe) der gesetzlichen Rentenversicherung allenfalls kurz- bis mittelfristig unter die Arme greifen und das auch nur in Maßen. Langfristig würden sie aufgrund ihrer relativ hohen Lebenserwartung zu einer überproportionalen Belastung aller Versicherten führen, ein Risiko, welches Teile dieser Gruppen, insb. die freien Berufe, derzeit selbst tragen. Zudem darf nicht vergessen werden, dass der Übergang in ein neues Gleichgewicht mit einer Erwerbstätigenversicherung zu (erheblichen) Kosten der bisher in Versorgungswerken Versicherten führt.

Bei der Abschwächung der Teilhabeäquivalenz sei an die Regel des Wirtschaftsnobelpreisträgers Jan Tinbergen erinnert, welche vereinfacht besagt, ein Ziel – ein Instrument. Das Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung ist die Absicherung für ein langes Leben. Das Ziel der Umverteilung braucht ein anderes Instrument. Deutschland hat sich hier für das progressive Einkommensteuersystem entschieden. Deswegen sind Ländervergleiche über die Umverteilung auf Ebene der Sozialversicherung auch schwierig. Es ist richtig, dass unser Nachbarland Schweiz über die erste Säule seines Alterssicherungssystems sehr viel stärker umverteilt. Es stimmt aber auch, dass es dies sehr viel weniger über sein Steuersystem tut. Beim Blick über die Grenzen muss also mit der nötigen Vorsicht agiert werden. Dies gilt auch beim im Antrag zitierten Nachbarn Österreich, welcher trotz einer Erwerbstätigenversicherung vor großen demografiebedingten Herausforderungen steht.

Das eigentliche Problem der gesetzlichen Rentenversicherung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten, nämlich der demografischen Wandel, wird im Antrag nicht adressiert. Ohne die Herausforderung der Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung anzugehen, bleibt jede Rentenreform Stückwerk. Vorschläge hierzu wie etwa eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters bei gleichzeitiger individueller Flexibilisierung des Renteneintritts, Stärkung der kapitalgedeckten Vorsorge und einer nachhaltigen Rentenformel mit demografischer Komponente liegen alle auf dem Tisch und sollten konsequent angegangen werden.

⁹ https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Entwicklung_der_Altersarmut_bis_2036.pdf

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Januar 2020 um
12:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen -
BT-Drucksache 19/17255

siehe Anlage

Rentenbeiträge für Abgeordnete sind keine Lösung der Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung

Stellungnahme zum Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali und weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE „Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen“ (Bundesdrucksache 19/17255)

21. Januar 2021

Einbeziehung von Abgeordneten hätte keine nennenswerten Auswirkungen auf die Rentenversicherung

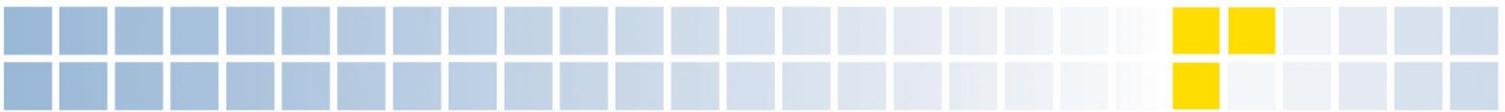
Die für die Einbeziehung von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung genannte Begründung, dass mit einer Ausweitung des Versichertenkreises der Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung eine deutliche Stabilisierung der Rentenversicherung erreicht werden könne, überzeugt nicht. Zum einen ist die Zahl der Abgeordneten schlicht zu klein, als dass Rentenbeiträge für diese Personengruppe einen nennenswerten Einfluss auf die Rentenfinanzen haben können. Zum anderen kann durch eine Erweiterung des Versichertenkreises der Rentenversicherung immer nur eine temporäre Entlastung der Rentenversicherung erreicht werden, da zusätzliche Beiträge in der Zukunft immer auch zu zusätzlichen Rentenansprüchen führen. Eine Erweiterung des Versichertenkreises kann die demografisch bedingten Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung daher nicht lösen und auch noch nicht einmal mildern.

Für die Einbeziehung von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung kann zwar angeführt werden, dass damit eine Gleichbehandlung mit Beschäftigten erreicht würde und sich durch sie die Koordinierungsprobleme zwischen Abgeordnetenversorgung und gesetzlicher Rentenversicherung verringern ließen. Für die langfristige Finanzierung der Rentenversicherung wäre durch die Einbeziehung der Abgeordneten aber nichts gewonnen.

Höhere Beitragsbemessungsgrenze würde Arbeit verteuern, der Rentenversicherung aber nicht helfen

Die vorgeschlagene Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze sollte unterbleiben. Durch sie würden die Arbeitskosten für die Arbeitgeber nur noch weiter in die Höhe getrieben. Dabei ist die Belastung des Faktors Arbeit in Deutschland mit Abgaben ohnehin bereits besonders hoch.

Zudem trifft die relativ höchste Abgabenbelastung Beschäftigungsverhältnisse mit einem Entgelt im Bereich der Beitragsbemessungsgrenzen bzw. knapp darunter. Denn hier ist neben den Sozialbeiträgen regelmäßig auch der Höchstsatz der Einkommensteuer zu zahlen. Diesen



Leistungsträgern bleibt schon heute von jedem hinzuverdienten Euro deutlich weniger als die Hälfte netto übrig. Diese extrem hohe Belastung sollte nicht noch weiter gesteigert werden.

Für die gesetzliche Rentenversicherung wäre mit der vorgeschlagenen Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze ohnehin nichts gewonnen. Sie würde zwar kurzfristig für mehr Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung sorgen, gleichzeitig aber auch mittel- und langfristig die Ausgaben erhöhen und wäre daher kein nachhaltiger Beitrag zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung.

Gleich hohe Beiträge sollten auch weiterhin zu gleich hohen Leistungen berechtigen

Die vorgeschlagene Einführung einer „Beitragsäquivalenzgrenze“ würde die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung dauerhaft schwächen bzw. könnte sogar das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung langfristig beschädigen. Zurecht richtet sich in der gesetzlichen Rentenversicherung die Höhe der Renten nach den zuvor eingezahlten Beiträgen (Äquivalenzprinzip).

Zum einen entspricht dies dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit, denn damit ist gewährleistet, dass wer höhere Beiträge zahlt auch Anspruch auf höhere Leistungen hat.

Zum anderen werden dadurch Ungerechtigkeiten vermieden, weil gleich hohe Beiträge damit auch zu gleich hohen Renten führen. Nach dem Vorschlag der LINKEN wäre das anders: Danach würden die gleich hohen Rentenbeiträge zu unterschiedlich hohen Leistungen führen, je nachdem ob sie immer nur für Einkommen unterhalb oder auch für Einkommen oberhalb der Beitragsäquivalenzgrenze geleistet würden. Diese Ungleichbehandlung würde als ungerecht empfunden werden.

Ob es überhaupt zulässig ist, gleich hohen Beiträgen einen jeweils anderen Erfolgswert zuzubilligen, ist ohnehin nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sehr fraglich. Aus guten Gründen erfolgt die Einkommensumverteilung von Höher- zu Geringverdienern heute im Wesentlichen über das deutlich zielgenauere Steuer- und Transfersystem – und dabei sollte es auch bleiben.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.

Schriftliche Stellungnahme

Sozialverband Deutschland e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Januar 2020 um
12:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen -
BT-Drucksache 19/17255

siehe Anlage

Stellungnahme

Bundestagsabgeordnete in die GRV einbeziehen

Bundesgeschäftsstelle
Abteilung Sozialpolitik

Bei Rückfragen:

Tel. 030 726222-0

Fax 030 726222-328

sozialpolitik@sovd.de

anlässlich der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am Montag, den 25. Januar 2021, zu der Vorlage

Antrag der Fraktion DIE LINKE.

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen

BT-Drucksache 19/17255

1 Zusammenfassung

Im vorliegenden Antrag plädieren die Antragsteller*innen für die Überführung der künftigen Altersvorsorge der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung mit Beginn der 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Somit würden Abgeordneten des Deutschen Bundestages ab Herbst 2021 auf ihre Abgeordnetenentschädigung (Diäten) Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung in Höhe des halben Beitragssatzes zahlen. Die verbleibende Hälfte (den sogenannten Arbeitgeberanteil) würde der Deutsche Bundestag für die Bundestagsabgeordneten an die jeweiligen Rentenversicherungsträger abführen. Entsprechend würde die gesetzliche Rentenversicherung die Altersversorgung für Bundestagsabgeordnete nach dem Abgeordnetengesetz ersetzen und mit Beginn der 20. Wahlperiode entstünden keine neuen Ansprüche nach altem Recht mehr.

Zudem sollen Bundestagsabgeordnete ab Beginn der 20. Wahlperiode die freiwillige Möglichkeit bekommen, mit einer betrieblichen Altersversorgung über den VBLU (Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen e. V.) zusätzlich vorzusorgen.

Außerdem sieht der Antrag vor, die Beitragsbemessungsgrenze zur allgemeinen Rentenversicherung in drei Schritten von 6.900 Euro im Westen und 6.450 Euro im Osten im Jahr 2020 auf 13.800 Euro ab 1. Januar 2023 zu erhöhen. Ab dem 1. Juli 2024 soll eine „Beitragsäquivalenzgrenze“ eingeführt werden, wodurch Renten aus verbeitragten Einkommen, die das 2,07fache des Durchschnitts überschreiten, im „höchsten verfassungsmäßig zulässigen Maße“ dauerhaft und unbefristet degressiv abgeflacht werden sollen.

2 Gesamtbewertung

Die Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung ist eine langjährige Forderung des SoVD. Sie ist notwendig, um dem wachsenden Schutzbedürfnis vieler Erwerbstätiger Rechnung zu tragen und die damit verbundene Gefahr einer steigenden Altersarmut weitgehend zu vermeiden. Denn die von durchgehender sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung geprägten Erwerbsbiographien sind auf dem Rückzug. Stattdessen nimmt die Zahl der Personen mit un stetigen Erwerbsbiographien zu. Diese sind nicht nur Folge der hohen Arbeitslosigkeit, sondern vielfach auch des Wechsels zwischen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Formen der sozialversicherungsfreien Erwerbstätigkeit.

Das Solidaritätsprinzip und der Generationenvertrag sind Grundpfeiler der gesetzlichen Rentenversicherung und Basis für das Vertrauen und die Akzeptanz bei Versicherten und Leistungsberechtigten. Durch die solidarische Beteiligung an der Finanzierung der Leistungsansprüche der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Generation erwerben die Versicherten entsprechende Leistungsansprüche gegen die nachfolgende Generation. Mit der Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die gesetzliche Rentenversicherung wird die Solidargemeinschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung gestärkt.

Die Erwerbstätigenversicherung ist ferner aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit erforderlich. Personen, die sich ausschließlich privat für das Alter absichern, sind mit den Anlagerisiken auf dem Kapitalmarkt konfrontiert und hinsichtlich des Erwerbsminderungsrisikos, der Hinterbliebenenversorgung und bezüglich Rehabilitationsleistungen in

der Regel schlechter abgesichert. Mit der Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die gesetzliche Rentenversicherung kann ein wesentlicher Beitrag für die sozialstaatlich gebotene verlässliche Absicherung aller im Alter geleistet werden. Die Erwerbstätigenversicherung stärkt darüber hinaus die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung und das Vertrauen in ihre künftige Leistungsfähigkeit.

Das vorrangige Ziel des vorliegenden Antrags, nämlich die Überführung der künftigen Altersvorsorge der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung, wird vor diesem Hintergrund als erster Schritt in diese Richtung begrüßt. Auch wenn die Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung sich nur auf einen relativ kleinen Personenkreis auswirkt, besitzt dieses Vorhaben jedoch bedeutende Symbolkraft und könnte der Beginn hin zu einer allgemeinen Erwerbstätigenversicherung sein. Aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit und sozialen Nachhaltigkeit sowie der gesellschaftlichen Akzeptanz des Rentensystems sollten Bundestagsabgeordnete daher schnellstmöglich in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden. Darüber hinaus fordert der SoVD neben Bundes- auch Landtagsabgeordnete sowie Beamt*innen, Selbstständige und Beschäftigte in den freien Berufen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Hierfür sind unter Beachtung verfassungsrechtlicher Grenzen und der Finanzlage der öffentlichen Haushalte ggf. besondere Übergangs- und Vertrauensschutzregelungen zu treffen.

Auch bei einer Erwerbstätigenversicherung sollte am Prinzip der Beitragsbemessungsgrenze festgehalten werden. Eine enorme Anhebung oder sogar Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze hätte die fragwürdige Folge, dass Versicherte mit höheren Einkommen sehr hohe Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung erwerben könnten. Dies hätte eine weitere Spreizung der Einkommen im Alter zur Folge. Auch die Orientierung an einer speziellen Berufsgruppe bei der Festlegung der Höhe der Beitragsbemessungsgrenze, so wie im Antrag vorgeschlagen, sieht der SoVD kritisch.

Gute Rentenpolitik sollte jedoch stets besonnen sein und Zeit haben, entsprechend Wirkung zu entfalten. Daher spricht sich der SoVD zunächst für eine moderate Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze aus. Denkbar wäre das 2,5fache der aktuellen Bezugsgröße – also monatlich 8225 Euro im Westen und 7787,50 Euro im Osten. Dadurch würde der Schutz der Versicherten gestärkt und die individuelle Einkommenslücke beim Eintritt in die Rentenbezugsphase verringert. Durch die Einbeziehung aller Erwerbstätigen und der Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze würden der gesetzlichen Rentenversicherung Mehreinnahmen zufließen, denen kurz- und mittelfristig keine bzw. sehr geringe Mehrausgaben gegenüberstünden. Dies würde die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung verbessern und Spielräume für Leistungserhöhun-

gen und die Stabilisierung des Beitragssatzes eröffnen. Vor allem aber ließe sich der finanziellen Mehrbelastung entgegenwirken, die durch den Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge Mitte der 2020er Jahre entstehen wird.

Die Einführung einer „Beitragsäquivalenzgrenze“ für Rentenansprüche lehnt der SoVD allerdings ab. Eine derartige Leistungsobergrenze würde einen Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip bedeuten. Die Beteiligung der nicht beitragspflichtigen Einkommensteile an der Finanzierung von Solidaraufgaben der Rentenversicherung muss über den Bundeszuschuss und damit über eine sozial gerechte Besteuerung erreicht werden.

Berlin, 21. Januar 2021

DER BUNDESVORSTAND
Abteilung Sozialpolitik

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Gewerkschaftsbund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Januar 2020 um
12:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen -
BT-Drucksache 19/17255

siehe Anlage

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu
Bundestagsdrucksache 19/17255

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen

Abgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung – sinnvolle Maßnahme auf dem Weg zu einer Erwerbstätigenversicherung

20.01.2021

Die Einbeziehung der künftigen Abgeordneten in die Gesetzliche Rentenversicherung ist ein sinnvoller Schritt, um die Gesetzliche Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung weiterzuentwickeln. Eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze erscheint dabei zielführend. Kritisch zu sehen ist die, wenn auch sehr moderat ausgestaltete, degressive Rentengestaltung.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilungs Sozialpolitik

Ingo Schäfer
Referatsleiter Alterssicherung und
Rehabilitation

Schritte zu einer Erwerbstätigenversicherung endlich gehen

Der DGB fordert schon seit langem, die gesetzliche Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung weiterzuentwickeln, in die langfristig alle Erwerbstätigen einbezogen werden. Dabei sind selbstverständlich die verfassungsrechtlichen Gegebenheiten zu beachten und bestehende Ansprüche mit Besitzstand zu versehen. Daher unterstützt der DGB auch das Vorhaben der Bundesregierung, alle nicht obligatorisch Abgesicherten Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen und erwartet, dass die Regierung hier rasch handelt.

ingo.schaefer@dgb.de

Telefon: 030 24060-263

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Künftige Abgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen

In diesem Kontext und mit Blick auf die im Herbst 2021 neu beginnende Legislaturperiode würde der DGB es begrüßen, wenn der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE. in das anstehende Vorhaben der Bundesregierung integriert werden könnte, so dass neben den Selbstständigen ab der 20. Wahlperiode auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestags in die Rentenversicherung einbezogen würden. Auch vor dem Hintergrund, dass die meisten Abgeordneten bereits vor ihrem Mandat Ansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung erworben haben, erscheint ein Einbezug in die GRV zielführend. Damit wäre auch dem Argument zu begegnen, dass die Abgeordneten von Leistungskürzungen in der GRV, die der Bundestag beschließt, nicht selbst betroffen seien. Die Wirkung einer solchen Maßnahme für den sozialen Frieden und das Ansehen der Mitglieder des Deutschen Bundestages in der breiten Bevölkerung sollte nicht unterschätzt werden.

Nach geltendem Recht erhalten Abgeordnete des Deutschen Bundestags als Altersentschädigung pro Jahr der Zugehörigkeit zum Deutschen Bundestag einen brutto Versorgungsanspruch von 2,5 % der jeweils gültigen monatlichen Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abgeordnetengesetz (AbgG). Gesetzlich Rentenversicherte hingegen erhalten für ein Jahr Beitragszahlung auf den monatlichen Durchschnittslohn von 3.380 Euro einen monatlichen Rentenanspruch von 34,19 Euro, was rund 1 % des Bruttolohns entspricht. Dabei zahlen die Abgeordneten selbst keinen Beitrag, während die Beschäftigten aktuell 9,3 % ihres Bruttolohns zahlen müssen. Dieser höchst unterschiedliche Versorgungsanspruch, bei sehr unterschiedlicher eigener Beteiligung, kann von vielen Menschen



nicht nachvollzogen werden und es verbleibt letztlich unzureichend begründet, wieso Abgeordnete einen so viel höheren Versorgungsbedarf im Alter haben.

Auf die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung hat der Einbezug der Abgeordneten aufgrund der geringen Anzahl an Personen – rund 700 Abgeordnete gegenüber rund 34 Millionen versicherungspflichtig Beschäftigten – keine spürbaren Auswirkungen.

Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze

Die Fraktion DIE LINKE. fordert ferner, die Beitragsbemessungsgrenze in mehreren Schritten auf letztlich das 4,3-fache der Bezugsgröße anzuheben. Dies entspricht rund einer Verdopplung gegenüber der aktuellen Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung. Es wird angenommen, dass die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen und der knappschaftlichen Rentenversicherung am Ende auf den gleichen Wert angehoben werden – die Beitragsbemessungsgrenze der knappschaftlichen Rentenversicherung also nicht verdoppelt wird.

Aus Sicht des DGB ist eine höhere Beitragsbemessungsgrenze eine diskutabile Option. Aktuell beziehen rund 1,5 Millionen rentenversicherungspflichtige Beschäftigte Gehälter auf oder über der Beitragsbemessungsgrenze. In der Folge ist nicht ihr gesamter Lohn abgesichert. Wieso höhere Einkommen in der gRV – anders als z. B. in der Beamtenversorgung oder der berufsständischen Versorgung – nicht voll abgesichert werden, erschließt sich nicht unmittelbar und ist nur historisch gewachsen, unterlag aber auch immer wieder Änderungen. Insbesondere aber erscheint eine höhere Beitragsbemessungsgrenze sinnvoll, wenn die Abgeordneten einbezogen werden sollen. Dies gilt auch für den Einbezug der Selbstständigen, da die Einkommen hier sehr unterschiedlich ausfallen und neben vielen mit sehr niedrigem Einkommen sind auch etliche mit sehr hohen Einkommen zu finden. Eine höhere Beitragsbemessungsgrenze würde auch ermöglichen, dass insgesamt höhere Rentenansprüche erworben werden können.

Für die Finanzierung der Rentenversicherung würde eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze in dieser Größenordnung für einen langen Zeitraum von 30 bis 40 Jahren unter dem Strich zusätzliche Einnahmen generieren, bevor die Rentenausgaben in entsprechendem Umfang ansteigen. Nach eigenen Berechnung dürften sich die Netto-Mehreinnahmen unmittelbar nach Einführung auf grob geschätzt drei, vielleicht auch fünf Milliarden Euro im Jahr belaufen und dann über die kommenden Jahrzehnte durch entsprechend steigende Rentenausgaben stetig geringer ausfallen. Die genaue Wirkung ist schwierig zu schätzen, da keine ausreichenden Daten zur Höhe der nicht beitragspflichtigen Lohnanteile sowie weiterer Variablen vorliegen. Aber ein Abgleich der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamts sowie der Daten der Deutschen Rentenversicherung über Personen mit einem Einkommen ab der aktuellen Beitragsbemessungsgrenze zeigt einen Effekt in der genannten Größenordnung.

Abflachung des Rentenanspruchs bei sehr hohen Rentenansprüchen

Sehr kritisch sieht der DGB jedoch die Idee, bei sehr hohen Einkommen nicht mehr dem Beitrag entsprechende Rentenansprüche aufzubauen. Für den DGB ist das Prinzip der Lohnersatzfunktion zentral für das deutsche Rentensystem, und diese basiert auf der sogenannten Teilhabeäquivalenz. Der DGB fordert ergänzend einen Solidarausgleich in dem Sinne, dass niedrige Einkommen aufgewertet und Zeiten der Arbeitslosigkeit, Kindererziehung, Schule oder Pflege (nicht nur von nahen Angehörigen) ausreichend mit zusätzlichen Rentenansprüchen ausgeglichen werden. Dieser Solidarausgleich ist aber regelmäßig aus Steuern zu finanzieren, da die Ursachen regelmäßig gesamtgesellschaftlich sind, so dass nicht allein die Rentenversicherten zur Finanzierung herangezogen werden sollen.



Der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE ist jedoch insofern moderat, als er tatsächlich nur Personen betreffe, die über ihr ganzes Erwerbsleben betrachtet im Durchschnitt mehr als das Doppelte des Durchschnittslohns verbeitragt hatten. Und selbst dann sollen die Ansprüche oberhalb des Schwellwertes nur teilweise gemindert werden. Auch wenn die Intensität des Eingriffs in geschützte Rechtspositionen sehr gering wäre, bleibt das Äquivalenzprinzip zu beachten. Von einer strengen Anwendung dieses Prinzips sind Ausnahmen möglich, gerade um der Wohlfahrt aller willen einen sozialen Ausgleich zu schaffen. Diesem Gedanken versucht der Antrag durch den moderaten Eingriff gerecht zu werden.

Unabhängig davon gibt der DGB zu bedenken, dass der Eingriff überwiegend symbolischen Charakter hätte. Ein deutlicher finanzieller Effekt auf die finanzielle Situation der Rentenversicherung wäre wohl nicht zu erwarten.

Schriftliche Stellungnahme

Deutsche Rentenversicherung Bund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Januar 2020 um
12:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen -
BT-Drucksache 19/17255

siehe Anlage



Stellungnahme
der
Deutschen Rentenversicherung Bund

**anlässlich der öffentlichen Anhörung vor dem
Ausschuss für Arbeit und Soziales
des Deutschen Bundestages**

am 25. Januar 2021

zu

dem Antrag der Fraktion DIE LINKE
„Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen“

BT-Drs. 19/17255 vom 18.02.2020

I. Inhalt und Zielsetzung des Antrags

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 19/17255) verfolgt das Ziel, die gesetzliche Rentenversicherung (gRV) langfristig zu einer Erwerbstätigenversicherung zu entwickeln; als erster Schritt dazu sollen die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in der Rentenversicherung versicherungspflichtig werden. Im weiteren Verlauf sollen dann alle bislang nicht in der gRV pflichtversicherten Personengruppen schrittweise einbezogen werden.

Der Antrag beinhaltet zwei Ansätze:

Zum einen soll eine interfraktionelle Arbeitsgruppe eingerichtet werden, die einen Gesetzentwurf erarbeitet, mit dem die Abgeordneten des Deutschen Bundestages ab der kommenden Legislaturperiode in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden. Auf Basis der Abgeordnetenentschädigung sollen Beiträge an die gRV abgeführt werden, die jeweils zur Hälfte von den Abgeordneten und dem Deutschen Bundestag getragen werden. Neue Ansprüche auf Altersentschädigung nach dem Abgeordnetengesetz sollen nicht mehr entstehen; die bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode entstandenen Ansprüche bleiben jedoch erhalten. Der zu erarbeitende Gesetzentwurf soll den Bundestagsabgeordneten zudem die Möglichkeit eröffnen, freiwillig eine ergänzende Alterssicherung im Rahmen der VBLU aufzubauen.

Zum anderen wird die Bundesregierung aufgefordert einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung in drei Schritten bis zum 1. Januar 2023 auf das 4,3fache der jeweils geltenden Bezugsgröße angehoben werden soll. Aus den Beitragszahlungen für Entgelte oberhalb der bisherigen Beitragsbemessungsgrenze sollen jedoch nur in eingeschränktem Maße zusätzliche Anwartschaften entstehen, da – so der Antrag – die Rentenanwartschaften, die das 2,07fache des Durchschnitts überschreiten, „im höchsten verfassungsmäßig zulässigen Maße degressiv abgeflacht“ werden sollen.

II. Anmerkungen zu den Vorschlägen

II.1 Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung

Die Deutsche Rentenversicherung Bund spricht sich grundsätzlich dafür aus, auch all jene Gruppen von Erwerbstätigen in eine obligatorische Alterssicherung einzubeziehen, für die dies bislang nicht der Fall ist. Ziel ist dabei vor allem, das bei diesen Personengruppen überdurchschnittlich hohe Risiko der Altersarmut zu vermindern. Mit Blick auf eine möglichst unbürokratische Umsetzung spricht aus unserer Sicht einiges für eine Einbeziehung dieser Personengruppen in die gRV.

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind jedoch obligatorisch in einem Alterssicherungssystem gesichert. Der vorliegende Antrag betont deshalb zu Recht, dass die vorgesehene Einbeziehung in die Versicherungspflicht der gRV „auch symbolisch“ zu verstehen sei. Die Bundestagsabgeordneten würden letztlich zu ähnlichen Bedingungen Alterssicherungsansprüche erwerben wie ihre Wähler*innen, das sei sozial gerecht.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ in ihrem Gutachten 2020 die Einbeziehung von Beamten und Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung diskutiert und darauf verwiesen hat, dass es Argumente gebe, die „dafür sprechen könnten, Beamtinnen und Beamte in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen“; ähnliches gelte auch für die Einbeziehung von Abgeordneten. Nachhaltige Finanzierungseffekte seien dabei jedoch nicht zu erwarten.

Anders als beispielsweise bei der Einbeziehung von bislang nicht obligatorisch gesicherten Selbständigen steht bei der vorgesehenen Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung nicht das sozialpolitische Ziel der Vermeidung von Armutsrisiken im Alter im Fokus. Diese Zielsetzung sollte bei Überlegungen zur Einbeziehung weiterer Personengruppen in die gRV aber im Vordergrund stehen.

II.2 Ermöglichung der freiwilligen Mitgliedschaft in der VBLU für Bundestagsabgeordnete

Die Maßnahme soll den Abgeordneten laut Begründung des Antrags einen „gewissen Ausgleich“ der im Vergleich zur geltenden Regelung erheblichen Minderung ihrer künftig zu erwerbenden Alterssicherungsansprüche ermöglichen. Dennoch verbliebe – bei ansonsten gleichbleibenden Rahmenbedingungen – eine deutliche Lücke zu der bisherigen Abgeordnetenversorgung. Ob dies mit der Vorgabe des Grundgesetzes vereinbar ist, dass Bundestagsabgeordnete Anspruch auf eine ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung haben –

auf die in dem Antrag explizit hingewiesen wird – bliebe zu klären. Auf jeden Fall würde sich für künftige Abgeordnete eine deutliche Veränderung im Vergleich zu früheren oder heutigen Bundestagsabgeordneten ergeben.

II.3 Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze

Die Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung liegt seit dem 1.1.2021 in den alten (neuen) Bundesländern bei 7.100 (6.700) Euro pro Monat. Bis zu dieser Grenze unterliegt das Einkommen der Versicherungspflicht und es entstehen entsprechende Rentenanwartschaften. Das Einkommen oberhalb dieser Grenze wird dagegen nicht verarbeitet und führt dementsprechend auch nicht zu Rentenanwartschaften. Die Bezugsgröße in der Sozialversicherung liegt bei 3.290 (3.115) Euro pro Monat.

Eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze entsprechend dem vorliegenden Antrag würde kurz- und mittelfristig zu Mehreinnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung führen. Diese lassen sich jedoch nicht exakt bestimmen; der Rentenversicherung ist die Höhe der individuellen Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze nicht bekannt, da sie von den Arbeitgebern nicht an die gesetzliche Rentenversicherung gemeldet werden. Würde man fiktiv davon ausgehen, dass alle Personen, die heute ein Entgelt an oder über der Beitragsbemessungsgrenze erzielen, jeweils auch die angehobenen Beitragsbemessungsgrenzen erreichen, ließen sich zwar theoretisch Mehreinnahmen von bis zu rund 5 Mrd. EUR (Anhebung auf BBG KnRV), 14 Mrd. EUR (3,5 x Bezugsgröße) bzw. bis zu 23 Mrd. EUR (4,3 x Bezugsgröße) ableiten¹. Tatsächlich dürften die Mehreinnahmen jedoch deutlich darunter liegen, da viele versicherte Arbeitnehmer Entgelte im Übergangsbereich zwischen der geltenden und der jeweiligen angehobenen BBG erzielen. Deren Einkommensverteilung ist jedoch – wie erwähnt – den Daten der Deutschen Rentenversicherung Bund nicht zu entnehmen.

Die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze hat eine Erhöhung des durchschnittlichen rentenversicherungspflichtigen Entgelts zur Folge, die sich mit einer Zeitverzögerung von zwei Jahren einmalig in einem höheren Anpassungssatz der laufenden Renten niederschlägt. Sofern die aufgrund der höheren Beitragsbemessungsgrenze erzielten Mehreinnahmen zu einer Senkung des Beitragssatzes der Rentenversicherung führen, würde dies ebenfalls den Prozentsatz der Rentenanpassung erhöhen. Im Ergebnis hat die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze auf diese Weise mit kurzer Verzögerung auch eine Ausweitung der Rentenausgaben zur Folge.

¹ Dabei werden die Häufigkeiten des Jahres 2019 und die Beitragsbemessungsgrenzen bzw. Bezugsgrößen des Jahres 2021 zugrunde gelegt.

Nach geltendem Recht bewirkt eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze, dass die Beitragszahlung für die dadurch zusätzlich einbezogenen Entgelte – als Folge des Äquivalenzprinzips – zu entsprechend höheren Rentenanwartschaften führt. Wenn die von der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze betroffenen Versicherten in Rente gehen, ergeben sich dementsprechend höhere Rentenansprüche. Allerdings sieht der Antrag explizit vor, dass oberhalb der bisherigen Beitragsbemessungsgrenze die Wirkung des Äquivalenzprinzips eingeschränkt wird, so dass aufgrund der Beitragszahlungen für die darüber hinausgehenden Entgeltanteile nur begrenzte („degressiv abgeflachte“) zusätzliche Rentenanwartschaften entstehen. Da die Daten der Rentenversicherung keine Aufschlüsse über die Verteilung der Entgelte oberhalb der bisherigen Beitragsbemessungsgrenze zulassen und auch die vorgesehene degressive Berechnungsweise im Antrag nicht näher spezifiziert ist, lassen sich die Mehrausgaben aufgrund der vorgeschlagenen Neuregelungen sowie die Wirkung auf Beitragssatz und Rentenniveau von uns nicht bestimmen.

II.4 Einführung einer „Beitragsäquivalenzgrenze“ und geminderte Rentenanwartschaften für beitragspflichtige Entgelte über dieser Grenze

Der Antrag sieht unter Ziff. III Nr. 2 vor, ab dem 1. Juli 2024 eine „Beitragsäquivalenzgrenze“ einzuführen, nach der Rentenanwartschaften aus verbeitragten Einkommen, die nach erfolgter Gesamtleistungsbewertung beim Übergang in die Rentenbezugsphase das 2,07fache des Durchschnitts überschreiten, „im höchsten verfassungsmäßig zulässigen Maße dauerhaft und unbefristet degressiv abgeflacht werden.“

Hierzu ist anzumerken, dass der Gesetzgeber im Sozialrecht über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügt, dabei aber die verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmenbedingungen einhalten muss. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Rentenanwartschaften nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch das Eigentumsgrundrecht im Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sind. Der Grad des Eigentumsschutzes richtet sich nach dem Maß der Eigenleistung. Je höher der einem Anspruch zugrunde liegende Anteil eigener Leistung ist, desto stärker tritt der verfassungsrechtlich wesentliche personale Bezug und mit ihm ein tragender Grund des Eigentumsschutzes hervor.

Sofern aus Einkommen oberhalb der o. g. „Beitragsäquivalenzgrenze“ Beiträge gezahlt werden sollen, „für die später keine Ansprüche entstehen werden“ – wie dies in der Begründung des Antrags (S. 4) formuliert wird – erschiene dies insbesondere in Bezug auf das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) problematisch. Allerdings heißt es im Antrag selbst explizit, dass der Erwerb von Rentenanwartschaften aufgrund von Beitragszahlungen für Ent-

geltteile oberhalb der Beitragsäquivalenzgrenze „im höchsten verfassungsmäßig zulässigen Maße (...) abgeflacht werden“ – also nicht komplett entfallen – soll. Allerdings lässt diese Formulierung im Antrag auch offen, welche Einschränkung des Anwartschaftserwerbs konkret vorgesehen ist.

Zu prüfen wäre zudem, ob die Einführung einer „Beitragsäquivalenzgrenze“ eine verfassungsrechtlich bedenkliche Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG begründet. Die Rentenanwartschaft, die Versicherte mit sozialversicherungspflichtigen Entgelten oberhalb dieser Grenze pro Euro versichertem Entgelt erwerben, wäre geringer als bei Versicherten mit Entgelten unterhalb dieser Grenze. Ob die finanzielle Stärkung der Rentenversicherung, mit der die Maßnahme begründet wird, diese Ungleichbehandlung rechtfertigen kann, wäre anhand der konkreten Ausgestaltung einer entsprechenden Regelung zu prüfen. Wie diese konkrete Ausgestaltung aussehen soll, lässt der Antrag mit Verweis darauf, dass die Anwartschaften „im höchsten verfassungsmäßig zulässigen Maße“ begrenzt werden sollen, offen.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht die Beitragsbemessungsgrenze auch als eine Begrenzung von Eingriffen in die allgemeine Handlungsfreiheit (Artikel 2 Abs.1 GG) betrachtet². Einen solchen Eingriff stellt die Versicherungs- und Beitragspflicht dar. Eine starke Anhebung oder gar die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze, wie sie gemäß der Begründung des Antrags perspektivisch angestrebt wird, würde den Grundrechtseingriff für Versicherte mit hohem Einkommen deutlich verstärken, insbesondere wenn damit kein entsprechender Anwartschaftserwerb verbunden wäre. Ob und inwieweit derartige Maßnahmen noch im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen liegen, wäre anhand der jeweils vorgesehenen konkreten Ausgestaltung zu prüfen. Soweit jedoch – wie in der Begründung des Antrags formuliert – im Zuge der vorgesehenen Abflachung der Anwartschaften Beiträge zu entrichten sind, „für die später keine Ansprüche entstehen“, bestehen aus Sicht der Deutsche Rentenversicherung Bund verfassungsrechtliche Bedenken.

² BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 1970 – 1 BvR 307/68 –, BVerfGE 29, 221-245, Rn. 49;60

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Felix Welti, Kassel

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Januar 2020 um
12:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen -
BT-Drucksache 19/17255

siehe Anlage

Universität Kassel · 34109 Kassel

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Der Vorsitzende
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Prof. Dr. Felix Welti
Institut für Sozialwesen
Fachgebiet Sozial- und
Gesundheitsrecht, Recht der
Rehabilitation und Behinderung

Universität Kassel
Arnold-Bode-Straße 10
34109 Kassel

Tel. 0561 804 2970
welti@uni-kassel.de

Sekretariat: Edgar Ladwig
ladwig@uni-kassel.de
Telefon +49 561 804 2956
Fax +49 561 804 3045

21.01.2021
Seite 1 von 7

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen, BT-Drs. 19/17255

Sehr geehrter Herr Dr. Bartke, sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Antrag nehme ich gerne wie gewünscht Stellung.

I. Allgemeine Vorbemerkungen

Der Deutsche Bundestag hat sich zuletzt in der 17. und 18. Wahlperiode mit der Altersversorgung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages befasst. Der Ältestenrat hatte unter anderem zur Vorbereitung dieser Diskussion am 24. November 2011 die Unabhängige Kommission Abgeordnetenrecht (UKA) unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig eingesetzt. Dieser elfköpfigen Kommission habe ich als Mitglied angehört.

Der Abschlussbericht der UKA wurde dem Präsidenten des Deutschen Bundestages im März 2013 vorgelegt (BT-Drs. 17/12500 vom 19.3.2013). Die Beratungsergebnisse zur Altersversorgung sind dort zusammengefasst (BT-Drs. 17/12500, 22–30; Erläuterung und Einordnung in dem Beitrag Welti, Die Alterssicherung der Bundestagsabgeordneten, Zeitschrift für Parlamentsfragen – ZParl – 2014, 258–269). Die UKA hat keine abschließende Empfehlung zur Altersversorgung der Abgeordneten vorgelegt, sondern drei mögliche Modelle vorgestellt.

Die UKA hat zunächst einhellig Grundlagen ausgeführt:

- Das Altersversorgungssystem muss aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG) angemessen sein, die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern und den formalisierten Gleichheitssatz zwischen den Abgeordneten beachten.
- Das Altersversorgungssystem muss auch in Zukunft leistungsfähig sein.
- Das Altersversorgungssystem muss transparent sein.
- Das Altersversorgungssystem muss attraktiv sein, damit die Entscheidung für eine Kandidatur und Übernahme eines Mandats von möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern ohne finanzielle Nachteile und Sorgen getroffen werden kann.
- Das Altersversorgungssystem muss praktikabel sein.
- Das Altersversorgungssystem sollte mit der Entwicklung der Entschädigung amtierender Abgeordneter Schritt halten.
- Bei Änderungen sind aus Gründen des Vertrauensschutzes Übergangsregelungen vorzusehen.

Fünf der elf Mitglieder der UKA (Rainer Funke, Prof. Dr. Stefanie Schmahl, Dr. h.c. Wolfgang Schultze, Carl-Eduard-Spranger, Prof. Dr. Wolfgang Zeh) haben sich dafür ausgesprochen, das bis dahin geltende eigenständige Altersversorgungssystem der Abgeordneten beizubehalten und ggf. zu modifizieren.

Weitere fünf der elf Mitglieder der UKA (Prof. Dr. Brun-Otto Bryde, Martina Neise, Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Prof. Dr. Suzanne Schüttemeyer und ich) haben sich für ein „Bausteinmodell“ ausgesprochen, dass im Wesentlichen aus der Eingliederung in die gesetzliche Rentenversicherung und in eine Zusatzversorgungskasse bestehen sollte und damit der Altersversorgung breiter Bevölkerungskreise angenähert werden sollte.

Ein Mitglied der UKA (Holger Schwannecke) hat sich für ein Modell der reinen Eigenvorsorge ausgesprochen, bei dem die Abgeordneten einen zweckgebundenen Betrag erhalten sollen, den sie mindestens in Höhe des geltenden Höchstbeitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung für die Altersversorgung verwenden.

Die UKA hat alle drei Modelle einhellig als grundsätzlich mit dem Grundgesetz und den von ihr selbst zusammengefassten Kriterien für vereinbar gehalten und den Gestaltungsauftrag des Deutschen Bundestages für die Ausgestaltung der angemessenen Entschädigung betont, der mehr als eine Lösung zulässt.

Bemerkenswert ist, dass die Mitglieder der UKA nicht entlang der Fraktionslinien der sie vorschlagenden Fraktionen votiert haben. So waren die fünf Befürworter und Befürworterinnen des „Bausteinmodells“ von fünf verschiedenen Fraktionen nominiert worden.

Der 17. Deutsche Bundestag hat sich mit dem Bericht nicht mehr befasst.

Der 18. Deutsche Bundestag hat sich im Folgenden in einem recht kurzen Verfahren mit dem Bericht und der Thematik befasst. Der von den Fraktionen der CDU/CSU und der SPD eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 18/477 vom 11.2.2014) beinhaltete (neben der Anhebung und Indexierung der Entschädigung) kleinere Änderungen an den bisherigen Regelungen und die Grundsatzentscheidung, die in §§ 19–21 Abgeordnetengesetz enthaltenen Regelungen zur Altersentschädigung beizubehalten, insbesondere den Steigerungssatz von 2,5% der Entschädigung je Mitgliedschaftsjahr im Deutschen Bundestag. Der Gesetzentwurf wurde nach der ersten Lesung am 14.2.2014 (Plenarprotokoll 18/15, 1107–1120) einer öffentlichen Anhörung am 17.2.2014 und einer weiteren Behandlung am 19.2.2014 im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (Bericht BT-Drs. 18/619 vom 19.2.2014) am 21.2.2014 im Plenum des Deutschen Bundestags in zweiter und dritter Lesung beschlossen (Plenarprotokoll 18/18, 1371–1390). Der Ausschuss für Arbeit und Soziales war an der Beratung nicht beteiligt. Das Gesetz wurde in namentlicher Abstimmung mit 464 Ja- und 115 Nein-Stimmen und zehn Enthaltungen beschlossen. Die Aufmerksamkeit in der Diskussion richtete sich überwiegend auf die mit dem Gesetz beschlossene Koppelung der Abgeordnetenentschädigung an die Lohnentwicklung.

Aus meiner Sicht wäre es wünschenswert, wenn der Deutsche Bundestag die intensivere Befassung mit den im UKA-Bericht dargelegten Möglichkeiten zur Altersversorgung der Abgeordneten in der 19. und 20. Wahlperiode nachholen könnte. Der vorgelegte Antrag bietet dazu eine Möglichkeit.

II. Zu einzelnen Forderungen des Antrags

1. Gesetzentwurf zur Rentenversicherungspflicht der Abgeordneten

Der Antrag sieht vor, dass der Deutsche Bundestag eine interfraktionelle Arbeitsgruppe einrichtet, die einen Gesetzentwurf vorlegt, um ab dem Beginn der 20. Legislaturperiode die künftige Altersversorgung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages in die Gesetzliche Rentenversicherung zu überführen.

Der Bundestag ist nach Art. 48 Abs. 3 GG berechtigt und verpflichtet, die angemessene Entschädigung seiner Mitglieder zu regeln, die auch die soziale Sicherung einschließlich der Alterssicherung umfasst. Er hat auch nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG die Gesetzgebungskompetenz für die Sozialversicherung einschließlich des Rentenversicherungsrechts. Bei einer Neuregelung im Rentenversicherungsrecht (SGB VI) sollte beachtet werden, ob auch beabsichtigt ist, den Landtagen die entsprechende Möglichkeit einer Rentenversicherungsmitgliedschaft der Landtagsabgeordneten zu schaffen.

Eine Rentenversicherungspflicht der Abgeordneten wäre nach der zutreffenden einhelligen Ansicht der UKA verfassungskonform (BT-Drs. 17/12500, 28). Dies gilt jedenfalls dann, wenn – wie im Antrag vorgesehen – zusätzlich zur Rentenversicherungspflicht eine

zusätzliche Alterssicherung geschaffen wird. Dies entspricht auch dem Leitbild der gesamten Alterssicherungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, wonach ein angemessenes Sicherungsniveau im Zusammenspiel von gesetzlicher Rentenversicherung, betrieblicher Altersversorgung und zusätzlicher steuerlich begünstigter privater Alterssicherung erreicht wird (vgl. § 154 SGB VI und die auf dieser Basis erstellten Alterssicherungsberichte).

Die Unabhängige Kommission Abgeordnetenrecht hatte wörtlich ausgeführt (BT-Drs. 17/12500, 27–28):

„Für das Bausteinmodell spricht aus Sicht seiner Befürworter Folgendes: Mit einem neuen Altersversorgungsmodell würde das hergebrachte beamtenrechtsähnliche und an das Beamtenversorgungsrecht zum Teil direkt anknüpfende Modell (vgl. § 26 AbgG) und damit die falsche Vorstellung, Abgeordnete seien Beamte, überwunden.

Mit diesem Modell würden die Ausgaben für die Altersversorgung der Abgeordneten sofort haushaltswirksam, da die Leistungen nach dem Ausscheiden von der gesetzlichen Rentenversicherung, der Zusatzversorgungskasse und dem Träger einer etwaigen Eigenvorsorge getragen würden. Der Staatshaushalt wäre nur noch an der Erbringung der Versorgungsbeiträge, aber nicht mehr an der Auszahlung der Versorgungsleistungen beteiligt. Zudem entspricht das Bausteinmodell nach Auffassung der es befürwortenden Kommissionsmitglieder besser als die bisherige beamtenrechtsähnliche Versorgung den aktuellen Berufswelten und der Altersversorgungsrealität. Abhängig Beschäftigte sind regelmäßig auf mehrere Altersversorgungssäulen angewiesen: die gesetzliche Rentenversicherung, eine Betriebsrente und ggf. die Eigenvorsorge. Die Bausteine ermöglichen eine flexible Regelung der Altersversorgung. Die Leistungshöhe könnte über die finanzielle Ausstattung der Zusatzversorgung und die Eigenvorsorge auf ein dem jetzigen mindestens entsprechendes Niveau gehoben werden. Um den Abgeordneten einen finanziellen Spielraum für die Eigenvorsorge zu lassen, könnte eine zumutbare Erhöhung der Grundentschädigung erforderlich sein. Die Bausteine könnten eine flexible Regelung der Altersversorgung und des sozialen Sicherungsbedarfs zu anderen Zeitpunkten nach dem Mandat ermöglichen. So könnte – wie in der betrieblichen Altersversorgung der Privatwirtschaft – die Möglichkeit bestehen, einen Teilbetrag zu einem früheren Zeitpunkt zu entnehmen, etwa beim Ausscheiden aus dem Mandat als Ergänzung zu den Übergangsgeldregelungen. Auch könnten für die zusätzlichen Sicherungselemente zur Rentenversicherung begrenzte Wahlfreiheiten bei der Gewichtung der Sicherung für Alter, Hinterbleibensfall und Erwerbsminderung bestehen. Damit könnte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass das Mandat bei den Abgeordneten je nach Lebensalter, beruflicher und biografischer Situation einen sehr unterschiedlichen Lebensabschnitt darstellt. Das Bausteinmodell erfüllt überdies, je nach Ausgestaltung, die für die Kommission in ihrer Gesamtheit maßgeblichen Kriterien für eine empfehlenswerte Altersversorgung. Es ist verfassungskonform. Das Modell ist auch künftig leistungsfähig. Jedenfalls bezüglich der Beitrags-höhe wäre es transparent; die Leistungshöhe würde bei den Abgeordneten je nach

Einzelfall variieren. Der bürokratische Aufwand würde sich von der Auszahlung der Altersversorgung auf die Einzahlung der Beiträge verlagern und dadurch möglicherweise im Ergebnis derselbe bleiben. Eine für Mandatsbewerber aus verschiedenen Berufen attraktive Leistungshöhe wäre denkbar. Um das aktuelle Leistungsniveau zu halten, müssten entsprechende Beiträge zur Zusatzversorgung und einer etwaigen Eigenvorsorge aus dem Haushalt erbracht werden, da die gesetzliche Rentenversicherung nur etwa ein Viertel des derzeitigen Niveaus der Abgeordnetenversorgung sicherstellen könnte: Aktuell erhält ein Bundestagsabgeordneter pro Mandatsjahr einen Anspruch von 207 Euro. Die Höchstrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung pro Versicherungsjahr liegt dagegen nur bei 56 Euro.“

Damit werden die Bedingungen beschrieben, die die UKA zutreffend für die materielle Verfassungsmäßigkeit und Angemessenheit einer Überführung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages festgestellt hat. Diese können bei einer Modifikation der unter Ziffer 2 des Antrags vorgeschlagenen zusätzlichen Altersvorsorge erreicht werden.

Der Antrag sieht ein Inkrafttreten der Neuregelungen zum Beginn der 20. Wahlperiode vor und sieht damit den Vertrauensschutz gewahrt. Diese Auffassung ist nachvollziehbar, da die Mandatsverhältnisse der 20. Wahlperiode noch nicht entstanden sind. Allerdings sind vielfach bereits die Bewerberinnen und Bewerber für den 20. Deutschen Bundestag aufgestellt worden. Es erscheint daher verfassungsrechtlich sicherer und auch der politischen Akzeptanz förderlicher, die Neuregelung erst zum Beginn der 21. Wahlperiode wirksam werden zu lassen.

2. Betriebliche Altersversorgung für Abgeordnete

Der Antrag sieht vor, dass den Bundestagsabgeordneten ab Beginn der 20. Wahlperiode die freiwillige Möglichkeit geschaffen werden sollte, über den Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen e.V. nach denselben Regeln Anwartschaften der betrieblichen Altersversorgung zu erwerben, die schon heute für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Deutschen Bundestages gelten. Bei diesen im Antrag nicht näher erläuterten Regelungen handelt es sich um eine Direktversicherung nach § 3 Nr. 63 Einkommensteuergesetz mit einem Arbeitgeberbeitrag in Höhe von zwei Dritteln des Gesamtbeitrags und einem Arbeitnehmeranteil in Höhe von einem Drittel als Entgeltumwandlung mit entsprechender steuerlicher und sozialversicherungsrechtlicher Förderung.

Eine solche oder vergleichbare Förderung könnte die auch von der UKA geforderte Ergänzung einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung zur Erreichung eines angemessenen und attraktiven Alterssicherungslevels erreichen helfen.

Es wäre jedoch sinnvoll, die nach dem Antrag zu bildende Arbeitsgruppe mit einer umfassenderen Prüfung verschiedener Möglichkeiten der zusätzlichen Alterssicherung zu beauftragen. Dies ist zum einen wichtig, um eine verlässliche Aussage über das erreichbare

Gesamtversorgungsniveau zu machen. Vor diesem Hintergrund sollte beurteilt werden, ob die zusätzliche Altersversorgung der Abgeordneten wie im Antrag vorgesehen freiwillig oder als Obligatorium ausgestaltet werden sollte, ob und wie auch die Risiken der Erwerbsminderung und des Hinterbleibens zu berücksichtigen sind und welchen Durchführungsweg mit welchem Träger der Deutsche Bundestag in Anspruch nehmen sollte.

Die Vorfestlegung auf eine Direktversicherung, die der VVBLU mit mehreren gewinnorientierten Versicherungsunternehmen abgeschlossen hat, sollte zugunsten einer Prüfung verschiedener Optionen zurückgenommen werden. Die UKA hat in ihrem Bericht beispielhaft die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) als möglichen Träger genannt. Hier handelt es sich um eine Einrichtung des öffentlichen Rechts auf tariflicher Basis, bei der Bund, Länder und Gewerkschaften in den Aufsichtsgremien vertreten sind und die bei der Geldanlage auch ethische und menschenrechtliche Kriterien berücksichtigt. Denkbar ist, dass dies zumindest manchen Fraktionen des Bundestags vorzugswürdig erscheinen könnte.

3. Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung

Der Antrag sieht vor, die Bundesregierung aufzufordern, einen Gesetzentwurf vorzulegen, um die Beitragsbemessungsgrenze zur gesetzlichen Rentenversicherung in drei Schritten dauerhaft auf das 4,3-fache der jeweils aktuell geltenden Bezugsgröße anzuheben und damit zu verdoppeln.

Die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze ist eine Forderung, die auf einen erheblichen Bedeutungszuwachs der gesetzlichen Rentenversicherung in der Alterssicherung und die Stärkung des Umlage- und Solidarelements zielt. Damit ist für die betroffenen höheren Einkommensgruppen ein erheblicher Umstellungsaufwand verbunden, da diese mit Blick auf die geltende Regelung das über die Beitragsbemessungsgrenze liegende Einkommensniveau anderweitig für das Alter gesichert haben oder haben könnten. Aus politischen und rechtlichen Gründen könnte daher eine langsamere Anhebung angezeigt sein. Insgesamt ist ein solcher Schritt politisch und rechtlich folgenreich und müsste in einem umfassenderen Kontext der Alterssicherungsreform diskutiert werden.

4. Einführung einer Beitragsäquivalenzgrenze

Der Antrag sieht weiter vor, ab 2024 eine Beitragsäquivalenzgrenze einzuführen, mit der Rentenanwartschaften, die das 2,07-fache des Durchschnitts überschreiten, im höchsten verfassungsrechtlich zulässigen Maße dauerhaft und unbefristet degressiv abgeflacht werden.

Der Antrag geht im Grundsatz zutreffend davon aus, dass das Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht uneingeschränkt gilt, so dass ein verstärkter Solidarausgleich verfassungsrechtlich zulässig sein kann. Ohne den Gesamtkontext einer solchen Reform kann jedoch das höchste verfassungsrechtlich zulässige Maß nicht beurteilt

werden, ebenso können die politischen und ökonomischen Implikationen nicht angemessen beurteilt werden.

III. Schlussbemerkung

Die Begründung des Antrags stellt die Vorschläge zur Reform der Alterssicherung der Abgeordneten und zur Verschiebung der Beitragsbemessungsgrenze und der Einführung einer Beitragsäquivalenzgrenze in den Gesamtkontext einer Erwerbstätigenversicherung. Wesentliche weitere Elemente verschiedener denkbarer Konzepte einer Erwerbstätigenversicherung wie die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten sowie Selbstständigen werden in dem Antrag nicht konkretisiert.

Es ist politisch legitim, verschiedene Einzelmaßnahmen in den Kontext eines größeren Ziels zu stellen. Für die Nachvollziehbarkeit, Akzeptanz und verfassungsrechtliche Absicherung des Konzepts der Erwerbstätigenversicherung erscheint es jedoch nicht zielführend, Einzelmaßnahmen wie die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze und die Einführung einer Beitragsäquivalenzgrenze ohne das zugehörige Gesamtkonzept festlegen und beschließen zu wollen.

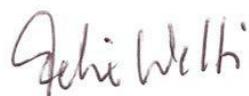
Die Neuregelung der Alterssicherung der Abgeordneten kann und sollte für sich stehend betrachtet und beraten werden. Die von den Antragstellern gewünschte politische Signalwirkung könnte sie auch so entfalten.

IV. Zusammenfassung

1. Die Wiederaufnahme der Diskussion über die Alterssicherung der Abgeordneten wird begrüßt. Sie kann und sollte im Kontext der Vorarbeiten der Unabhängigen Kommission Abgeordnetenrecht (BT-Drs. 17/12500) erfolgen. Danach kann eine Regelung zur Rentenversicherung und Zusatzversorgung der Abgeordneten wie hier vorgeschlagen verfassungskonform und zweckmäßig ausgestaltet werden.

2. Die Vorschläge zur Beitragsbemessungsgrenze und zur Beitragsäquivalenzgrenze können nur in einem größeren Reformkonzept seriös beurteilt werden. Sie sollten von der Alterssicherung der Abgeordneten abgelöst betrachtet werden.

Mit freundlichen Grüßen



Felix Welti

Schriftliche Stellungnahme

Dr. rer. publ. Sebastian Lovens-Cronemeyer, Berlin

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Januar 2020 um
12:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen -
BT-Drucksache 19/17255

siehe Anlage

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Januar 2021 zum

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen

– BT-Drucksache 19/17255

Dr. rer. publ. Sebastian Lovens-Cronemeyer, LL.M., Berlin

1. Einleitung und Beurteilungsmaßstab

Der Antrag trägt den Titel „Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen“. Er verfolgt darüber hinaus das Ziel, nicht nur die gewählten Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung im Deutschen Bundestag, sondern auch weitere Erwerbstätigengruppen in die Gesetzliche Rentenversicherung verpflichtend aufzunehmen.

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf diese Forderungen. Der Einschätzungsmaßstab liegt auf der (verfassungs-)rechtlichen Einschätzung, er umfasst weder parteipolitische noch volkswirtschaftliche Aspekte. Zudem können die hier diskutierten Fragen teilweise nur im Überblick angesprochen werden und bedürfen an etlichen Stellen der vertieften Betrachtung.

2. Aufnahme der Abgeordneten des Deutschen Bundestages in die Gesetzliche Rentenversicherung

Die Rechte und Pflichten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind im Kern in Art. 38 GG¹ geregelt, ihr Entschädigungsanspruch in Art. 48. Über die Frage der Altersversorgung der Abgeordneten findet sich hier keine direkte Regelung – diese ist gem. Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG dem sog. Abgeordnetengesetz² überlassen.

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

² Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. November 2020 (BGBl. I S. 2394) geändert worden ist (nachfolgend AbgG).

Die Altersversorgung der Abgeordneten³ regeln die §§ 19ff. AbgG. Die Vorschriften enthalten detaillierte Berechnungsgrundlagen, (§§ 19, 20 AbgG) Berücksichtigung von Zeiten in anderen Parlamenten (§ 21 AbgG), die Frage von Gesundheitsschäden (§ 22 AbgG), Abfindungsregelungen (§ 23 AbgG), Regelungen zur Hinterbliebenenversorgung (§§ 24, 25) und zum Versorgungsausgleich (§§ 25a, 25b) sowie, subsidiär, zur Anwendung beamtenrechtlicher Vorschriften. Das Abgeordnetengesetz behandelt somit im Kern Fragen, die ebenfalls, wenn auch im Detail anders, von der Gesetzlichen Rentenversicherung geklärt werden.

Es sind keine rechtlichen Hinderungsgründe ersichtlich, die Altersversorgung der Abgeordneten statt im Abgeordnetengesetz nach den Regeln der Gesetzlichen Rentenversicherung durchzuführen. Dies gilt jedenfalls für zukünftige Abgeordnete. Möglicherweise sind die von dem Antrag geforderten Fristen⁴ unter Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes jedoch nicht einzuhalten. Eventuell ist eine frühestmögliche Einführung neuer Regelungen erst zu Beginn der 21. Legislaturperiode möglich – dann nämlich, wenn sich Kandidatinnen und Kandidaten für den 20. Deutschen Bundestag im Vertrauen auf die Regelungen des Abgeordnetengesetzes für die Wahl zum Deutschen Bundestages aufstellen lassen, die vom Antrag verfolgte Rechtsänderung jedoch erst danach erfolgt. Der Aspekt des Vertrauensschutzes ist dann relevant, wenn das Altersvorsorgeniveau der Abgeordneten durch die Einbeziehung in die Gesetzliche Rentenversicherung jedenfalls deutlich geringer ausfallen sollte als durch das Abgeordnetengesetz, was en detail zu prüfen wäre.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Abgeordnetenentschädigung im Grundsatz den Anspruch auf eine „angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“, die für sie „und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben“ kann, enthält.⁵ Die Abgeordnetenentschädigung bezieht sich somit im Kern auf die Dauer der Zugehörigkeit zum Deutschen Bundestag. Bei der Ordnung der Alterssicherung der Abgeordneten besteht somit grundsätzlich weiter gesetzgeberischer Spielraum.

Fazit zu dieser Frage: Eine verpflichtende Aufnahme der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung begegnet allenfalls vertrauensschutzrechtlichen, unter Wahrung des Sozialstaatsprinzips jedoch keinen weiteren rechtlichen Bedenken.

3. Aufnahme von beamteten Staatsbediensteten in die Gesetzliche Rentenversicherung

Des Weiteren verfolgt der Antrag die Absicht, beamtete Staatsbedienstete, namentlich Ministerinnen und Minister, Staatssekretäre und Staatssekretärinnen, Richterinnen und Richter und Beamte und Beamtinnen in die Gesetzliche Rentenversicherung aufzunehmen.

Im Kern ist hierzu Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz in den Blick zu nehmen: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.“ Die hergebrachten Grundsätze

³ Etwas sperrig als „Altersentschädigung“ bezeichnet.

⁴ Die Fristen sind eventuell noch vor der Kenntnis der Corona-Pandemie formuliert worden und waren nach ihrer Formulierung ggf. nicht mehr einhaltbar, Anmerkung des Stellungnehmenden.

⁵ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage, 2020, Art. 48 Rn. 8 m.w.N. – Hervorhebung nicht im Original.

des Berufsbeamtentums umfassen den „Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, *mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar*, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind“.⁶ Zu diesen Strukturprinzipien gehört unter anderem das Alimentationsprinzip und die Fürsorgepflicht des Dienstherrn bzw. der Dienstherrin. Die Dienstherrin, der Dienstherr sind mithin – im Gegenzug zu weitreichenden Pflichten der Beamtin, des Beamten – verpflichtet, sich fürsorglich zu verhalten und sie oder ihn, auch im Ruhestand, zu alimentieren. Die ausführenden Regelungen finden sich im Beamtenversorgungsgesetz⁷, das nicht nur ausweislich seines Umfangs, sondern vor allem seiner Detailtiefe und der jeweiligen spezifischen Regelungen eine vollumfängliche Altersversorgung beinhaltet und diese grundsätzlich anders regelt als es in der Gesetzlichen Rentenversicherung der Fall ist. Beamtinnen und Beamte wurden bereits vor, aber im Sinne der gängigen Auslegung von Art. 33 Abs. 5 GG stets unter und nach Geltung der Reichsverfassung von Weimar nach eigenen Regeln behandelt.

Art. 33 Abs. 5 GG geht, sowohl zu Lasten als auch zu Gunsten sowohl des Staates als auch der Beamtinnen und Beamten, von einem vollkommen eigenen Strukturprinzip aus. Dieses Strukturprinzip stärkt die Beamtinnen und Beamten im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit, da sie einen von ihrer Leistung (und ihrer Beurteilung) grundsätzlich unabhängigen Anspruch auf Fürsorge und Alimentation haben. Dieses Prinzip ließe sich indes auch innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung ergänzt durch eine Zusatzversorgung verwirklichen.

Art. 33 Abs. 5 GG bestimmt auch, dass das Recht des öffentlichen Dienstes „fortzuentwickeln“ ist. Die Verfassungsnorm ist also nicht nur konservativ, sondern enthält auch einen progressiven Auftrag. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, diese Strukturprinzipien in Richtung der zukünftigen Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die Gesetzliche Rentenversicherung zu verändern.

Zudem ist im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung zu bedenken, dass sowohl die Besoldung als auch die Alimentation der Beamtinnen und Beamten einem feinziselierten System folgen. Der Staat hat den Auftrag, jedem Deutschen nach seiner Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt zu gewähren, Art. 33 Abs. 2 GG. Hiermit ist der Auftrag an den Staat verbunden, eine „Bestenauslese“ vorzunehmen – als Reflex gilt dann auch, dass die Stellen der Beamtinnen und Beamten finanziell hinreichend attraktiv besoldet/alimentiert sein müssen, um für die „Besten“ attraktiv zu sein. Die Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten in die Gesetzliche Rentenversicherung darf mithin nicht dazu führen, die Berufsaussicht „Beamtin/Beamter“ unattraktiver zu machen, und zwar auch nicht vor Eintritt in den Ruhestand. Dies müsste bei der konkreten Ausgestaltung insbesondere der paritätischen Beitragszahlung für die gesetzliche Rentenversicherung und zuzüglich einer Zusatzversorgung unter verfassungsrechtlichen Aspekten berücksichtigt werden.

⁶ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage, 2020, Art. 33 Rn. 53 – Hervorhebung durch den Verfasser.

⁷ Beamtenversorgungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 150), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3136) geändert worden ist.

Allerdings begegnet der Antrag an einem Detail Bedenken im Hinblick auf Art. 3 GG i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG: Zwar sollen Beamte und Richterinnen und Richter, dem Wortlaut des Antrags jedoch keine Soldatinnen und Soldaten von der gesetzlichen Rentenversicherungspflicht umfasst sein. Die Einbeziehung zwar von Beamten und Beamtinnen und Richterinnen und Richtern, nicht aber von Soldatinnen und Soldaten dürfte – gleichwohl davon, ob die Einbeziehung für diese positiv oder negativ ausfällt – unter Aspekten des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebots kaum haltbar sein.

Zwischenfazit zu diesem Punkt: Die Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung begegnet Bedenken, die allerdings im Sinne einer gewissenhaften und mit Außenmaß betriebenen Fortentwicklung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzgebots möglich erscheint.

4. Aufnahme von Landtagsabgeordneten in die Gesetzliche Rentenversicherung

Für die Aufnahme von Landtagsabgeordneten in die Gesetzliche Rentenversicherung durch Bundesgesetz fehlt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz, sie wäre bereits aus formalen Gründen verfassungswidrig. Im Übrigen gilt inhaltlich das unter Nr. 2 Ausgeführte.

5. Deutliche Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in drei Stufen⁸

Die Festlegung der Beitragsbemessungsgrenze vorbehaltlich der Äquivalenz rentenversicherungsrechtlicher Beiträge als solcher unterliegt grundsätzlich der politischen Einschätzungsprärogative und im Kern kaum der rechtlichen Bewertung. Rechtlich begegnet ihr die Willkürgrenze. Es bedarf guter fachlicher Gründe, um die Beitragsbemessungsgrenze zu verändern. Der vorliegende Gesetzentwurf lässt ausführliche fachliche Begründungen der jeweils konkret genannten Summen und Faktoren, die indes einer juristischen Bewertung ohnehin nur eingeschränkt zugänglich wären, offen. Es erscheint möglich und naheliegend, diese zu finden. Der demokratische Gesetzgeber hat insofern einen erheblichen Gestaltungsspielraum, die dem „Steuer(er)findungsrecht“ in der Finanzverfassung des Grundgesetzes ähnelt.

6. Einbeziehung von Landwirten, Freiberuflerinnen und und Freiberuflern und weiterer Berufsgruppen

Der Feststellungsantrag unter Nr. 1 des Antrags enthält den Wunsch, Landwirte, Freiberufler:innen und Freiberufler und weitere Berufsgruppen in die Gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen.

In den Punkten II. und III., also den konkret geforderten Handlungsschritten, findet sich dieser Aspekt ebenfalls noch, wenn auch rudimentär.

Die Einbeziehung von Berufsgruppen, die bislang noch nicht der gesetzlichen Rentenversicherung unterliegen, ist rechtlich grundsätzlich möglich. Indes sei auch hier auf Art. 3 GG hin- und auf die gewachsenen Strukturen bspw. berufsständischer Versorgungswerke hingewiesen. Diese bieten ihren Angehörigen oftmals eine Altersvorsorge, die über das Niveau der Gesetzlichen Rentenversicherung hinausgeht. Eine

⁸ Auf die Zitierung von Daten wird an dieser Stelle verzichtet, da sie aufgrund der Corona-Pandemie überholt sein dürften.

Änderung des regulatorischen Rahmens könnte unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes lediglich für die Zukunft und mit auskömmlichen Übergangszeiträumen stattfinden.

Fazit zu dieser Frage: Die Einbeziehung der Selbstständigen in die Gesetzliche Rentenversicherungspflicht begegnet als solcher wenig Bedenken, allerdings ist das Gleichheits- und Gerechtigkeitsgebot hier ebenso dringend zu beachten.

7. Einführung einer „Beitragsäquivalenzgrenze“, nach der Rentenanwartschaften aus verbeitragtem Einkommen im verfassungsmäßig zulässigen Maße dauerhaft und unbefristet degressiv abgeflacht werden.

Der Antrag beabsichtigt des Weiteren, eine „Beitragsäquivalenzgrenze“ einzuführen. Sie soll nach erfolgter Gesamtleistungsbewertung beim Übergang in die Rentenbezugsphase Rentenanwartschaften auf das höchst verfassungsmäßige Maß unbefristet und dauerhaft degressiv abflachen, sofern sie⁹ das 2,07fache des Durchschnitts der grundsätzlichen Rentenleistung¹⁰ übersteigen. Die Forderung nach einer Beitragsäquivalenzgrenze betrifft Art. 14 GG.

Rentenversicherungsrechtliche Ansprüche unterliegen der Eigentumsgarantie gem. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. Sie sind quasi „Eigentum“ der Inhaberin, des Inhabers. Einmal erworben, dürfen sie grundsätzlich nicht mehr durch den Staat entzogen werden.

Indes bestimmt Art. 14 GG, dass Inhalt und Schranken durch Gesetze bestimmt werden können. Die Verfassung gebietet weder, dass mit dem Eigentum „nach Belieben“ verfahren werden kann, noch verbietet sie, dass der Staat Einschränkungen vornimmt. Staatliche Einschränkungen sind vielmehr üblich: Beispielsweise schränkt ein Bebauungsplan die Verfügungsgewalt einer Grundstückseigentümerin, eines Grundstückseigentümers ein – dies gilt auch für ordnungsrechtliche Maßnahmen bspw. nach dem Bundes-Immissionsschutz-Gesetz für die Betreiberinnen und Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen. Es lassen sich viele solcher Beispiele finden. Diese ordnungsrechtlichen Vorgaben sind allgemein akzeptierte Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums.

Es erscheint somit verfassungsrechtlich möglich, verbeitragte Einnahmen zur Gesetzlichen Rentenversicherung einem sowohl – in den unteren Einkommensgruppen – progressiven als auch – in den höheren Einkommensgruppen – degressiven Äquivalenzprinzip zu unterwerfen. Staatsrechtlich im Sinne des *judicial self-restraint* sei ergänzt, dass die demographischen und volkswirtschaftlichen Faktoren der Altersvorsorge rechtlich ohnehin nur äußerst begrenzt beurteilt und nur begrenzt gesteuert werden können.¹¹

Die verfassungsrechtliche Grenze ist der vollkommene Entzug rentenversicherungsrechtlicher Ansprüche trotz geleisteter Beiträge. Dies würde sich wohl als Enteignung darstellen, an die das Grundgesetz sehr hohe und ganz andere Anforderungen als an

⁹ Also die Rentenleistungen, so ist der Antrag m.E. zu verstehen, Anmerkung des Verfassers.

¹⁰ Vgl. Fußnote 9, Anmerkung des Verfassers.

¹¹ Kinder bekommen die Leute eben nicht immer, a.A. Konrad Adenauer, vgl. https://www.focus.de/politik/experten/ruettgers/neuer-generationenvertrag-adenauer-kinder-bekommen-die-leute-immer_id_3578157.html, zuletzt abgerufen am 21.01.2021.

die Inhalts- und Schrankenbestimmungen stellt. Eine absolute Kappung der Rentenleistung – wie in der Schweiz – wäre nach der gebotenen überschlägigen Prüfung in der Bundesrepublik Deutschland verfassungswidrig. Sie wird aber von den Antragsteller:innen auch nicht gefordert.

RA Dr. rer. publ. Sebastian Lovens-Cronemeyer, LL.M.
<https://www.lovens-cronemeyer.de>

Information für den Ausschuss

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 25. Januar 2020 um 12:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen -
BT-Drucksache 19/17255

siehe Anlage

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE
Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung
einbeziehen (BT-Drucksache 19/17255)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 21.01.2021

1. Zu den Zielen des Antrags und den Maßnahmen der Umsetzung

Ziel des Antrags ist die Einbeziehung der Abgeordneten des Deutschen Bundestags in die gesetzliche Rentenversicherung. Die Bundestagsfraktion DIE LINKE sieht dies als symbolischen Schritt hin zu einer Erwerbstätigenversicherung, in der alle Erwerbstätigen mit ihrem jeweiligen Erwerbseinkommen rentenversicherungspflichtig sind. In weiteren Schritten sind laut Antrag Minister, Staatssekretäre, Richter, Beamte, Landtagsabgeordnete, Landwirte, Selbstständige, Freiberufler und weitere nicht abgesicherte Berufsgruppen einzubeziehen. Vorbildlich sei in diesem Zusammenhang das österreichische System.

Die Regelung soll ab dem Beginn der 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages gelten. Konkret müssten die Bundestagsabgeordneten spätestens vom Herbst 2021 an auf ihre Abgeordnetenentschädigung („Diäten“) Beiträge in die Gesetzliche Rentenversicherung in Höhe des halben Beitragssatzes zahlen. Die verbleibende Hälfte (den sogenannten Arbeitgeberanteil) führt laut Antrag der Deutsche Bundestag für die Bundestagsabgeordneten an die jeweiligen Rentenversicherungsträger ab. Aus Gründen des Vertrauensschutzes sei sicherzustellen, dass bis zum Ende der 19. Wahlperiode nach dem Abgeordnetengesetz erworbene Ansprüche auf Altersentschädigung unverändert erhalten bleiben. Ansonsten ersetze die Gesetzliche Rentenversicherung anschließend die Altersversorgung für Abgeordnete nach dem Abgeordnetengesetz.

Darüber hinaus sollen laut Antrag Bundestagsabgeordnete ab Beginn der 20. Wahlperiode freiwillig zusätzlich in den Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen e. V. (VBLU) einzahlen können, um Anwartschaften der betrieblichen Altersversorgung zu erwerben. Als Vorbild gelten hier die aktuell geltenden Regelungen für die persönlichen Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK Deutschland (VdK) begrüßt den Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE ausdrücklich. Auch der VdK setzt sich seit Langem für den Ausbau der gesetzlichen Rentenversicherung hin zu einer Erwerbstätigenversicherung nach österreichischem Vorbild ein. So bildet diese Forderung einen Schwerpunkt seiner bundesweiten Rentenkampagne #rentefüralle.

Künftig sind aus Sicht des Verbands alle Erwerbstätigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, wie der Antrag richtigerweise betont: Vorstandsmitglieder von Aktiengesellschaften, Beamte, Berufsständler, Selbstständige, geringfügig Beschäftigte, weitere bisher nicht abgesicherte Personengruppen und nicht zuletzt Politiker.

Auch aus Sicht des VdK ist in diesem Zusammenhang die Einbeziehung von Abgeordneten des Deutschen Bundestags ein zwar zahlenmäßig kleiner, aber symbolisch immens wichtiger Schritt in Richtung einer solchen Erwerbstätigenversicherung. Die damit verbundene Vorbildfunktion der Abgeordneten trägt zur Stärkung der Akzeptanz des gesetzlichen Rentensystems bei. Die Rentenversicherungspflicht für Bundestagsabgeordnete stärkt zudem das soziale Gerechtigkeitsgefühl der Bevölkerung und ist ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Solidarität.

Die im Antrag geforderten Regelungen zum Bestandsschutz sind aus Sicht des VdK sachgerecht. Gleiches gilt für die aufgeführten Forderungen zur Finanzierung des Beitrags-



satzes und für die Möglichkeiten der freiwilligen betrieblichen Altersversorgung über den Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen (VBLU).