

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)917**

21. Januar 2021

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