

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)918**

21. Januar 2021

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.

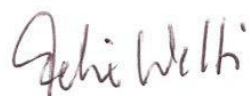
Die Neuregelung der Alterssicherung der Abgeordneten kann und sollte für sich stehend betrachtet und beraten werden. Die von den Antragstellern gewünschte politische Signalwirkung könnte sie auch so entfalten.

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