

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)921**

21. Januar 2021

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>