



---

**Sachstand**

---

**Grenzen der Einbeziehung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages in die gesetzliche Rentenversicherung**

## **Grenzen der Einbeziehung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages in die gesetzliche Rentenversicherung**

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 – 099/22  
Abschluss der Arbeit: 20. Dezember 2022  
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Altersentschädigung der Abgeordneten im System der Alterssicherung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Verfassungsrechtlicher Hintergrund</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Systematische Erwägungen</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Vertrauensschutz</b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b>Fazit</b>	<b>8</b>

## 1. Altersentschädigung der Abgeordneten im System der Alterssicherung

Neben der für die meisten abhängig Beschäftigten obligatorischen gesetzlichen Rentenversicherung bestehen als weitere Alterssicherungssysteme die Beamtenversorgung, die Alterssicherung der Landwirte und die berufsständischen Versorgungswerke. Die für die jeweiligen Berufsgruppen im Laufe vieler Jahrzehnte entwickelten Alterssicherungssysteme weichen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Finanzierung und der Leistungen stark voneinander ab.

Der Bund hat gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Sozialversicherung und legt den in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherten Personenkreis im Sechsten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) fest. Im Gegensatz zu den Beamten, für die in § 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI die Versicherungsfreiheit von der dem Grunde nach versicherungspflichtigen abhängigen Beschäftigung geregelt ist, werden Abgeordnete von der gesetzlichen Rentenversicherung und den anderen für Erwerbstätige eingerichteten Alterssicherungssystemen nicht erfasst. Für Parlamentsmitglieder in Bund und Ländern gelten daher eigene Regelungen für die Alterssicherung.

Mitglieder des Deutschen Bundestages erhalten ab Erreichen der Regelaltersgrenze gemäß §§ 19 ff. Abgeordnetengesetz (AbgG) nach ihrem Ausscheiden eine Altersentschädigung, soweit sie mindestens ein Jahr Abgeordnete waren. Für jedes Jahr der Mitgliedschaft werden aktuell als monatliche Altersentschädigung 258,08 Euro, höchstens insgesamt bis zu 6.710,14 Euro, gewährt.<sup>1</sup> Den Höchstanspruch erwerben jedoch nur die wenigsten Abgeordneten, da die meisten von ihnen dem Deutschen Bundestag nur für zwei bis drei Wahlperioden angehören.<sup>2</sup> Das Eintrittsalter für die Altersentschädigung wird, wie in der gesetzlichen Rentenversicherung, stufenweise vom 65. auf das 67. Lebensjahr erhöht.

Aus der gesetzlichen Rentenversicherung beträgt die monatliche Regelaltersrente für ein Jahr mit einem durchschnittlichen Arbeitsentgelt zurzeit 36,02 Euro.<sup>3</sup> Höchstmöglich können aktuell jährliche Rentenanwartschaften von 78,33 Euro erworben werden.<sup>4</sup> Das im Vergleich hohe Niveau der Altersentschädigung für Bundestagsabgeordnete wird mit der hervorgehobenen Stellung im

---

1 2,5 beziehungsweise 65 Prozent der seit 1. Juli 2022 geltenden monatlichen Abgeordnetenentschädigung in Höhe von 10.323,29 Euro. Deutscher Bundestag, Aufwandsentschädigung für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, abrufbar unter [https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb\\_diaeten/mdb\\_diaeten-214848](https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb_diaeten/mdb_diaeten-214848), zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2022.

2 Deutscher Bundestag, Abgeordnete - Altersentschädigung, abrufbar im Internet unter [https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb\\_diaeten/1335-260796](https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb_diaeten/1335-260796), zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2022.

3 Entspricht dem für Westdeutschland geltenden aktuellen Rentenwert seit 1. Juli 2022. Vgl. Internetseite der Deutschen Rentenversicherung Bund, abrufbar unter [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Shared-Docs/Glossareintraege/DE/A/aktueller\\_rentenwert.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Shared-Docs/Glossareintraege/DE/A/aktueller_rentenwert.html), zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2022.

4 Ausgangswerte der Anlagen 1 und 2 zum SGB VI für das Jahr 2022: Verhältnis aus der Beitragsbemessungsgrenze in Höhe von 84.600 Euro zum vorläufigen Durchschnittsentgelt in Höhe von 38.901 Euro vervielfältigt mit dem aktuellen Rentenwert in Höhe von 36,02 Euro.

Staats- und Verfassungsgefüge gerechtfertigt.<sup>5</sup> In den Ländern gelten für die Parlamentsmitglieder jeweils voneinander abweichende Regelungen.

Im politischen Raum ist wiederholt die Einbeziehung von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung diskutiert worden. So beschäftigte sich beispielsweise auch die in der 17. Wahlperiode eingesetzte Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts mit verschiedenen Vorschlägen zur Regelung der Altersversorgung der Abgeordneten. Jedoch hat sich in der Kommission keine Mehrheit für die Einbeziehung von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung gefunden.<sup>6</sup>

Zuletzt hat der Deutsche Bundestag am 21. Mai 2021 zwei Anträge mit dem Ziel, die Alterssicherung der Abgeordneten im Rahmen einer Erwerbstätigen- oder Bürgerversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung zu regeln abgelehnt.<sup>7</sup>

## 2. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Die Abgeordneten sind gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Zur Gewährleistung der freien Mandatsausübung haben Abgeordnete gemäß Art. 48 Abs. 3 GG Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung nach den Regelungen des AbgG. Das Bundesverfassungsgericht sieht in seiner Entscheidung vom 21. Oktober 1971 in den Leistungen zur Alterssicherung der unterschiedlichen Abgeordneten einen verfassungsrechtlich zulässigen Annex zur Aufwandsentschädigung.<sup>8</sup>

In der Gesetzesbegründung zum AbgG wurde eine angemessene Alters- und Hinterbliebenenversorgung auch als wesentlicher Bestandteil einer die Unabhängigkeit sichernden Entschädigung der Mitglieder des Deutschen Bundestages angesehen. Die für die Wahrnehmung des Mandats zu schaffende materielle Unabhängigkeit bliebe unvollständig, wenn zwar der angemessene Lebens-

---

5 Vgl. Sinner, Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, Kommentar, 1/2016, Nomos, § 19, Rn. 38.

6 Bericht und Empfehlungen der Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts vom 19. März 2013, Bundestagsdrucksache 17/12500, S. 22-30, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/17/125/1712500.pdf>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2022.

7 Antrag der Fraktion DIE LINKE: Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen, Bundestagsdrucksache 19/17255 und Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Alterssicherung für alle sicherstellen, Bundestagsdrucksache 19/27213. Vgl. auch Textarchiv des Deutschen Bundestages: Linke und Grüne scheitern mit Vorschlägen zur Rentenversicherung, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw20-de-rentenversicherung-840266>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2022.

8 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Oktober 1971, Az. BvR 367/69, BVerfGE 32, 157.

unterhalt der Abgeordneten und ihrer Familien während des Mandats sichergestellt ist, die Abgeordneten aber weiterhin Sorge im Hinblick auf ihr Alter und die Situation ihrer Familien im Falle ihres Todes haben müssten.<sup>9</sup>

In der gesetzlichen Rentenversicherung und den anderen obligatorischen Alterssicherungssystemen werden für die Zeit der Mandatsausübung keine Rentenanwartschaften erworben. Mit der aktuell geltenden Altersentschädigung werden folgerichtig Lücken in der Alterssicherung vermieden. Der grundgesetzlich vorgeschriebene Anspruch auf eine angemessene, die Unabhängigkeit der Mandatsausübung sichernde Entschädigung beinhaltet keine festen Unter- oder Obergrenzen, so dass auch für die Regelungen über die Höhe der Altersentschädigung ein weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers besteht. Dabei sind verfassungsrechtliche Vorgaben einzuhalten, wie etwa die Beachtung des formalisierten Gleichheitssatzes, nach dem für alle Abgeordneten eines Zeitabschnitts dieselbe Berechnungsgrundlage zugrunde zu legen ist.<sup>10</sup> Inwieweit die Altersentschädigung der Abgeordneten dem Erfordernis der Angemessenheit entspricht, ist das Ergebnis einer politischen Wertung, die mit der Zeit Änderungen unterliegen kann. Hierbei ist zu beachten, dass eine angemessene Altersversorgung als Teil der Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten anzusehen ist. Denn die Aussicht, im Alter gesichert zu sein, erhöht die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit. Eine entsprechende finanzielle Absicherung im Alter trägt dazu bei, ein Mandat unabhängig vom eigenen Vermögen oder der Notwendigkeit, ein weiteres Einkommen erzielen zu müssen, übernehmen zu können.<sup>11</sup> Zugleich ist mit dem Anspruch auf eine angemessene Altersversorgung auch ein Schutz vor korruptiven Einflüssen verbunden.<sup>12</sup>

Die weitere Beibehaltung des seit 1977 bestehenden Systems der öffentlich-rechtlichen Altersversorgung der Abgeordneten ist verfassungsrechtlich nicht zwingend.<sup>13</sup> Bei einer Änderung des Systems wären Bestands- und Vertrauensschutz und das Rückwirkungsverbot zu beachten (vgl. Ziff 4.).

### 3. Systematische Erwägungen

Die obligatorischen Alterssicherungssysteme, allen voran die gesetzliche Rentenversicherung, knüpfen regelmäßig an eine Erwerbstätigkeit an. Der Ausübung eines Bundestagsmandats lag historisch keine Erwerbstätigkeit zugrunde, weshalb sich bis heute für die finanzielle Kompensation der Abgeordneten der Begriff Entschädigung anstelle eines Gehalts oder einer Besoldung etabliert hat. Ursprünglich wurden für die früher als Ehrenamt verstandene Mandatsausübung lediglich

---

9 Materialien zu dem von den Fraktionen der SPD, CDU/CSU, FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksache 7/5531, S. 7.

10 Sinner, Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, Kommentar, 1/2016, Nomos, § 19, Rn. 21.

11 Welti. Die Alterssicherung der Bundestagsabgeordneten. Der Bericht der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts und die Reform 2014, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2/2014, S. 260.

12 Sinner, Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, Kommentar, 1/2016, Nomos, § 19, Rn. 41.

13 Sinner, Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, Kommentar, 1/2016, Nomos, § 19, Rn. 22.

Tagegelder gezahlt, um den damit verbundenen Aufwand auszugleichen. Im Zeitablauf beanspruchte die Parlamentszugehörigkeit die Abgeordneten jedoch zunehmend in Vollzeit, so dass die Abgeordnetenentschädigung nach dem AbgG eine ausreichende Existenzgrundlage darstellt, die eine weitere Einkommensquelle zur Lebensführung entbehrlich machen soll.<sup>14</sup>

Auch in anderen Rechtsgebieten stellen die Abgeordneten- und Altersentschädigung nach dem AbgG kein Erwerbseinkommen dar. So unterliegen sie gemäß § 2 Nr. 7 des Einkommensteuergesetzes (EStG) der Einkommensteuer nicht als Einkünfte aus selbständiger oder nichtselbständiger Arbeit, sondern als sonstige Einkünfte im Sinne des § 22 Nr. 4 EStG. In der Sozialversicherung sind sie nicht als Arbeitsentgelt- oder Einkommen im Sinne der §§ 14, 15 des Vierten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB IV) zu berücksichtigen, sondern werden, beispielsweise für die Einkommensanrechnung, lediglich als vergleichbare Einkommen herangezogen, vgl. beispielsweise § 18a Abs. 2 SGB IV.

Zur Rechtfertigung der Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung könnte die künftige Entwicklung der Haushaltslage der Rentenkassen herangezogen werden. Aufgrund der im Verhältnis zur Gesamtheit der Versicherten geringen Anzahl an Abgeordneten wären nachhaltige Finanzierungseffekte jedoch nicht zu erwarten.<sup>15</sup> Auf den Haushalt und damit den Beitragssatz würde sich die Einbeziehung der Abgeordneten damit nicht auswirken.

Anknüpfungspunkt für die Versicherungspflicht in die obligatorischen Alterssicherungssysteme ist die soziale Schutzbedürftigkeit Erwerbstätiger. So wird für selbständige Unternehmer in der Regel bisher unterstellt, dass sie aufgrund ihrer Einkommen nicht schutzbedürftig sind und selbst für ihre Alterssicherung aufkommen können. Sie gehören daher nicht zum versicherten Personenkreis der gesetzlichen Rentenversicherung. Arbeitsentgelte abhängig Beschäftigter unterliegen in der gesetzlichen Rentenversicherung aus demselben Grund nur bis zur jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in Höhe von 84.600 Euro<sup>16</sup> der Beitragspflicht. Angesichts der Abgeordnetenentschädigung von aktuell monatlich 10.323,29 Euro dürfte für Parlamentsangehörige kein soziales Schutzbedürfnis anzunehmen sein. Eine systemgerechte Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung wäre allenfalls im Zuge einer Umgestaltung in eine Bürgerversicherung denkbar. Hierbei stellt sich jedoch die Frage, ob die Alterssicherung der Abgeordneten noch angemessen im Sinne des Art. 48 Abs. 3 GG wäre.

Möglicherweise müsste für eine angemessene Absicherung der Abgeordneten neben der gesetzlichen Rentenversicherung wie in anderen öffentlich-rechtlich ausgestalteten Alterssicherungssystemen noch eine Art betriebliche Altersversorgung, etwa über die Versorgungsanstalt des Bundes

---

14 Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, Kommentar, 2002, De-Gruyter, § 11, Rn. 2, 9.

15 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 „Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen“, abrufbar im Internet unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/818386/75204aa0b42bee23cb081f6fc8fcd6d9/19-11-917-SN-DRV-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2022.

16 Vgl. Anlage 2 SGB VI, Wert für 2022.

und der Länder, eingerichtet und/oder zusätzliche Mittel für eine stärkere private Alterssicherung bereitgestellt werden.<sup>17</sup> Fünf Mitglieder der elfköpfigen Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts sprachen sich im Jahr 2013 aus diesem Grund für das sogenannte Bausteinmodell aus, nach dem die Abgeordneten im Alter eine Gesamtversorgung aus gesetzlicher Rente, Zusatzversorgung und privater Eigenvorsorge beziehen würden.<sup>18</sup>

#### 4. Vertrauensschutz

In den obligatorischen Alterssicherungssystemen erworbene Anwartschaften und Ansprüche unterliegen dem Eigentumsschutz aus Art. 14 Grundgesetz.<sup>19</sup> Dies ist auch für die Altersentschädigung der Abgeordneten anzunehmen.<sup>20</sup> Deshalb müssen bei Anpassungen und Strukturveränderungen der Bestands- und Vertrauensschutz sowie das Rückwirkungsverbot beachtet werden.

Eine im Einklang mit dem Grundgesetz stehende Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung käme daher nur für künftige Wahlperioden in Betracht. Für zurückliegende Zeiten der Mandatsausübung müssten entsprechende Übergangsregelungen die Weitergeltung des bisherigen Rechts vorsehen. Dabei wäre allenfalls an Eingriffe zu denken, die angesichts einer angespannten Haushaltslage als notwendig erscheinen, um unverhältnismäßig hohe Bezüge abzubauen oder die gebotenen Einschränkungen dort vorgenommen werden, wo nur schwer verständliche Vergünstigungen vorliegen.<sup>21</sup> Für bisherige Änderungen mit Einschränkungen der Altersentschädigung regeln die §§ 35 ff. AbgG für erworbene Anwartschaften und Ansprüche aus Vertrauensschutzgründen die Anwendung des jeweils vor der Neuregelung geltenden Rechts.

#### 5. Fazit

Die Höhe der Diäten und der Altersentschädigung der Abgeordneten wird häufig kritisiert.<sup>22</sup> Änderungen der Alterssicherung der Abgeordneten wären innerhalb des bisherigen Systems oder durch einen Systemwechsel möglich, soweit für bereits erworbene Anwartschaften und Ansprüche ein ausreichender Bestands- und Vertrauensschutz eingeräumt wird und die Altersentschädigung zur Sicherung der Unabhängigkeit der Mandatsausübung weiterhin angemessen ist.

---

17 Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, Kommentar, 2002, De-Gruyter, § 19, Rn. 46 ff. m.w.N.

18 Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts vom 19. März 2013, Bundestagsdrucksache 17/12500, S. 27, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/17/125/1712500.pdf>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2022.

19 Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1980, Az. 1 BvL 17/77, BVerfGE 53, 257; Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 1963, Az. 2 BvR 481/60, BVerfGE 16, 94.

20 Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, Kommentar, 2002, De-Gruyter, § 35a, Rn. 2 mit Verweis auf den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsstellung der Abgeordneten, Bundestagsdrucksache 13/3121, S. 13.

21 Sinner, Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, Kommentar, 1/2016, Nomos, § 19, Rn 23 mit Verweisen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

22 Beispielsweise laut Tätigkeitsbericht 2021 des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 2022, Bundestagsdrucksache 20/2200, S. 10



Ob mit der Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung eine zufriedenstellende Lösung gefunden werden könnte, um dem in der Öffentlichkeit geäußerten Gerechtigkeitsempfinden zu entsprechen, scheint jedoch fraglich. Eine Einbeziehung allein in die gesetzliche Rentenversicherung wäre verfassungsrechtlich problematisch, da die daraus resultierende Alterssicherung für die unabhängige Ausübung des Mandats nicht angemessen sein dürfte. Für eine verfassungskonforme angemessene Alterssicherung der Abgeordneten wären weitere Mittel zur zusätzlichen Versorgung aufzubringen, die wiederum Akzeptanzprobleme mit sich bringen könnte.

\*\*\*