



WESTFÄLISCHE  
WILHELMS-UNIVERSITÄT  
MÜNSTER



LOVENS-  
CRONEMEYER

## Gutachten

zur Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung sowie zur drastischen Anhebung/Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze und der Einführung einer „Beitragsäquivalenzgrenze“ in der gesetzlichen Rentenversicherung

erstattet im Auftrag der

Bundestagsfraktion DIE LINKE.  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

von

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer  
Rechtswissenschaftliche Fakultät  
Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
Universitätsstraße 14-16  
48143 Münster

und

RA Dr. rer. publ. Sebastian Lovens-Cronemeyer, LL.M.  
Wundtstraße 5  
14059 Berlin

im April 2021

## Inhaltsverzeichnis

A.	Vorbemerkung .....	5
B.	Ergebnisse in Kurzform .....	6
I.	Zur Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung.....	6
II.	Zur schrittweisen drastischen Anhebung und späteren Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze sowie zu der Frage, ob eine neu zu schaffende Beitragsäquivalenzgrenze mit dem Grundgesetz vereinbar wäre und falls ja, welches das höchste zulässige Maß, in dem die Rentenanwartschaften je eingezahltem Euro abgeflacht werden dürften .....	6
C.	Unter welchen Bedingungen ließe sich die Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung realisieren?.....	9
III.	Vorbemerkungen .....	9
IV.	Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Begrenzungen.....	9
V.	Einfachgesetzliche Situation und Zusammenfassung der bisherigen Reformüberlegungen.....	13
VI.	Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung.....	16
1.	Angemessenheit .....	16
a)	Höhe der Abgeordnetenentschädigung.....	17
b)	Höhe der Altersversorgung.....	17
2.	Vertrauensschutz.....	21
a)	Bestandsschutz für bereits erworbene Ansprüche.....	22

---

b)	Bestandsschutz für noch zu erwerbende Ansprüche während einer laufenden Legislaturperiode.....	22
c)	Maßgeblicher Zeitpunkt .....	23
d)	Aspekte des Vertrauensschutzes bei Systemwechsel und einer mehrere Legislaturperioden umfassenden Tätigkeit als Abgeordnete:r .....	24
e)	Zusammenfassung zum Vertrauensschutz .....	25
3.	Gleichheitsgrundsatz.....	25
4.	Leistungsfähigkeit, Transparenz, Attraktivität und Praktikabilität.....	25
VII.	Vergleich mit Landesregelungen.....	26
D.	Wäre eine schrittweise drastische Anhebung und spätere Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze rechtlich zulässig? .....	29
E.	Wäre eine neu zu schaffende Beitragsäquivalenzgrenze mit dem Grundgesetz vereinbar und falls ja, welches wäre das höchste zulässige Maß, in dem die Rentenanwartschaften je eingezahltem Euro abgeflacht werden dürften? Und falls nicht, aus welchen Gründen? .....	29
I.	Vorbemerkung .....	29
II.	Schrittweise drastische Anhebung und spätere Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze .....	29
1.	Beitragsfinanzierung.....	30
2.	Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze.....	31
a)	Bei Verknüpfung von Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenze .....	31
b)	Bei Aufheben der Verknüpfung.....	32
c)	Schlussfolgerungen.....	40

---

3.	Resümee.....	41
4.	Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze .....	43
	a) Beitrag vs. Sonderabgabe .....	43
	b) Kompetenzielle Bedenken .....	47
	c) Kennzeichen der Sozialversicherung .....	49
5.	Zwischenfazit .....	53
III.	Verfassungsmäßigkeit und zulässige Reichweite einer Beitragsäquivalenzgrenze .	54
	1. Maßstäbe aus dem Äquivalenzprinzip .....	54
	a) Maßstab der Verteilungsgerechtigkeit .....	54
	b) Verfassungsrechtliche Grenzen der Beitragsäquivalenzgrenze .....	55
	c) Fixierung der Beitragsäquivalenzgrenze .....	56
	d) Maßstäbe für die Veränderung der Relation oberhalb der Beitragsäquivalenzgrenze.....	57
	2. Grenzen aus Art. 14 GG .....	58
	a) Eigentumsschutz sozialrechtlicher Ansprüche.....	58
	b) Schlussfolgerungen.....	63
	3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	65
	4. Vertrauensgrundsatz .....	69
	5. Einführungs- und Übergangsprobleme.....	70

## A. Vorbemerkung

Das vorliegende Gutachten ist im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE. erstellt worden. Anlass und Ausgangspunkt war der Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch u.a. und der Fraktion die LINKE. „Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen“ vom 18. Februar 2020<sup>1</sup>. Auf diesen Antrag hin hat am 25. Januar 2021 im Ausschuss für Arbeit und Soziales eine Öffentliche Anhörung stattgefunden.<sup>2</sup>

Die Bundestagsfraktion DIE LINKE. hat die Autoren damit beauftragt, die nachfolgend unter C.-E. aufgeführten Einzelfragen zu beantworten. Das Gutachten widmet sich den Untersuchungsgegenständen ausschließlich unter *rechtlichen* Aspekten. Politische oder volkswirtschaftliche Opportunität sind hingegen keine Prüfungsmaßstäbe.

Die hier vertretenen Ansichten stellen somit die rechtswissenschaftlichen Auffassungen der Autoren zu den Möglichkeiten und Grenzen der Untersuchungsgegenstände dar.

Münster/Berlin, im April 2021

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer  
[steinmeyer@uni-muenster.de](mailto:steinmeyer@uni-muenster.de)

RA Dr. rer. publ. Sebastian Lovens-Cronemeyer, LL.M.  
[kontakt@lovens-cronemeyer.de](mailto:kontakt@lovens-cronemeyer.de)

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 19/17255. Diesem Antrag mit gleicher oder ähnlicher Ausrichtung vorausgegangen sind u.a. der Entschließungsantrag der Abgeordneten Dr. Dagmar Enkelmann und der Gruppe der PDS vom 12.06.96 (BT-Drs. 13/4884, S. 2) und der Antrag der Abgeordneten Dr. Dagmar Enkelmann, Ulrich Maurer, Klaus Ernst, Volker Schneider (Saarbrücken) und der der Fraktion DIE LINKE. vom 14.11.2007 (BT-Drs. 16/7107).

<sup>2</sup> Protokoll-Nr. 19/106.

## B. Ergebnisse in Kurzform

### I. Zur Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung

Die Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Aspekt der Angemessenheit gem. Art. 48 Abs. 3 GG legt sogar möglicherweise eher nahe, die Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen – mit der zusätzlichen Unterstützung einer betrieblichen Altersversorgung.

Prominent ist allerdings der Vertrauensschutz zu beachten, und zwar insbesondere im Hinblick auf zwei Aspekte:

- Sorgfältige Übergangsregelungen sollten klarstellen, dass bereits erworbene Ansprüche unangetastet bleiben.
- Die Neuregelung darf unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nur für die Zukunft erfolgen. Sie sollte mindestens zwei Monate (plus einen Tag) vor der konstituierenden Sitzung der kommenden Wahlperiode im Bundesgesetzblatt verkündet werden und dann mit der Konstituierung des nächsten Deutschen Bundestages in Kraft treten.

### II. Zur schrittweisen drastischen Anhebung und späteren Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze sowie zu der Frage, ob eine neu zu schaffende Beitragsäquivalenzgrenze mit dem Grundgesetz vereinbar wäre und falls ja, welches das höchste zulässige Maß, in dem die Rentenanwartschaften je eingezahltem Euro abgeflacht werden dürften

Insgesamt ergibt sich, dass das System der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom Äquivalenzprinzip geprägt ist. Das bedeutet, dass grundsätzlich eine Relation von Leistung und Gegenleistung bestehen muss.

Ein Auseinanderfallen von Beitrag und Leistung ist grundsätzlich zulässig, sofern es dafür gute Gründe gibt. Als ein solcher Grund kann nicht eine pauschale Berufung auf Umverteilung von den Reichen zu den Armen herhalten, sondern es muss sich um systembezogene Gründe des Rentenversicherungsrechts handeln. Ein solcher kann aber darin gesehen werden, dass es für Geringverdiener schwieriger ist, sich eine angemessene Altersversorgung etwa durch Maßnahmen der Zusatzversorgung zu besorgen als dies für Besserverdienende der Fall sein könnte.

Es wäre allerdings verfassungsrechtlich problematisch, wollte man zu diesem Zweck die Beitragsbemessungsgrenze von der Leistungsbemessungsgrenze grundsätzlich entkoppeln, da dann die Qualifizierung als Sozialversicherung in Gefahr geraten kann, es zu kompetenziellen Problemen kommt und die Qualifizierung der Finanzierungsleistung als Beitrag in Gefahr gerät.

Eine drastische Anhebung von Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenze in fortgesetzter Verknüpfung würde vorläufig erhebliche zusätzliche Beitragsmittel mit sich bringen, mittelfristig aber zu erheblichen höheren Leistungsausgaben führen. Damit könnte ein monatliches Einkommen z.B. von 20.000 € dann auch zu 5 bis 6 Entgeltpunkten pro Jahr führen – vom Einkommen eines hochbezahlten Profifußballers einmal ganz abgesehen.

Arbeitet man mit einer Beitragsäquivalenzgrenze, von der an eine Abflachung des Rentenbetrages erfolgt, so bedarf es einer Obergrenze, bis zu der Beiträge vom Einkommen erhoben werden, um nicht vermittelbare Höchstrenten zu vermeiden. Bis zur Beitragsäquivalenzgrenze wird also die Leistung in konkreter Relation zum Beitrag berechnet. Ab dieser Grenze erfolgt dann eine Abflachung, bei der nur noch ein Prozentsatz des die Grenze überschießenden Einkommensbetrages berücksichtigt wird.

In welchem Umfang und in welchen Schritten eine solche Abflachung erfolgen könnte, lässt sich von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit kaum verlässlich ziffernmäßig bestimmen. Es steht lediglich fest, dass das Auseinanderfallen von Beitrag und Leistung nicht so beschaffen sein darf, dass dem geleisteten Beitrag keine wirkliche Gegenleistung mehr gegenübersteht.

Man mag hier mit dem Maßstab arbeiten, dass sich bei der höchsten Stufe nur 50 v.H. des beitragspflichtigen Einkommens zwischen Beitragsäquivalenzgrenze und einer Grenze, bis

---

zu der Beiträge nach Einkommen erhoben werden, leistungsmäßig auswirken müssen, was bedeutet, dass bis zu 50 v.H. des die Beitragsäquivalenzgrenze überschießenden Betrages zur Finanzierung der Leistungen der anderen Versicherten herangezogen werden kann. Diese Grenze mag man bei 150 v.H. der Beitragsäquivalenzgrenze ansetzen.

Setzt man also die Beitragsäquivalenzgrenze bei 10.000 € monatlich an, so erfolgt eine am Beitrag bzw. erzieltm Einkommen ausgerichtete Leistungsberechnung; die Einkommen bis zu dieser Höhe werden also wie bisher in Entgeltpunkte umgerechnet. Ab dieser Grenze bis zu einer Einkommensgrenze von 15.000 € wird dann nur für bis zu 50 v.H. des 10.000 € überschießenden Betrages eine Umrechnung in Entgeltpunkte vorgenommen. Geht man also davon aus, dass ein Einkommen von 10.000 € monatlich zu ca. 3 Entgeltpunkten führen würde, so würde der überschießende Betrag ca. 1,5 Entgeltpunkte bringen, die dann ab-stufend bis auf 0,75 Entgeltpunkte gekürzt werden könnten.

Hier kann der Gedanke des sozialen Ausgleichs und der „Abschnittsgerechtigkeit“ greifen, da bei Überschreiten einer bestimmten Einkommensschwelle dieser Personenkreis gleich-behandelt wird.

Übergangsproblemen ist Rechnung zu tragen, was bedeutet, dass derartige Modifikationen mit einer gewissen Übergangsperiode einzuführen sind. Das ergibt sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit.



## C. Unter welchen Bedingungen ließe sich die Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung realisieren?

### III. Vorbemerkungen

Die nachfolgenden Ausführungen sind von RA Dr. rer. publ. Sebastian Lovens-Cronemeyer, LL.M. verfasst. Sie thematisieren im Kern die Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung im Hinblick auf ihre *Altersvorsorge*. Sie gelten in gleicher Weise bezüglich ihrer Hinterbliebenenversorgung und den Fall der Invalidität.

Insofern im Nachfolgenden zur Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten eine Änderung des Abgeordnetengesetzes genannt wird, ist dies im Sinne einer notwendigen, nicht einer hinreichenden Bedingung zu verstehen. Mit anderen Worten: Die Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung bedingt zwingend eine entsprechende Änderung des Abgeordnetengesetzes, jedoch auch weiterer Regelungen wie insbesondere des SGB VI.

### IV. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Begrenzungen

Verfassungsrechtlich ist die Altersvorsorge<sup>3</sup> der Bundestagsabgeordneten Bestandteil des Entschädigungsanspruchs gemäß Art. 48 Abs. 3 Grundgesetz. Er lautet:

*Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung.*

Zwar nennt die Norm eine Altersvorsorge nicht explizit. Es ist jedoch allgemein anerkannt, dass zur Grundentschädigung (der Alimentation) als Annex<sup>4</sup> zur Aufwandsentschädigung auch eine Alterssicherung gehört.<sup>5</sup> Den Grund für die Entschädigung nennt das

---

<sup>3</sup> In Form des Abgeordnetenruhegelds.

<sup>4</sup> So *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), Rn. 31, zitiert nach juris.

<sup>5</sup> Vgl. u.a. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 16. Auflage 2020, Art. 48 Rn. 8; *Leisner*, in: *Sodan*, Grundgesetz, 4. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 9; *Storr*, in: *von Mangoldt/Klein/Stark*, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 58 („Unterbestandteil des Entschädigungsanspruchs“); *Risse/Witt*, in: *Hömig/Wolff*, Grundgesetz, 12. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 7.

Grundgesetz selbst: es geht um die Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten, die während der Dauer ihres Mandats auch ohne ein ggf. entfallendes berufliches Einkommen eine Lebensgrundlage haben sollen.<sup>6</sup> Zur Lebensgrundlage gehört auch der Aufbau einer Altersvorsorge, so dass Art. 48 Abs. 3 eine (begrenzte<sup>7</sup>) Altersvorsorge der Abgeordneten nicht nur erlaubt, sondern nach ganz überwiegender Auffassung auch gebietet.<sup>8</sup> In diesem Zusammenhang ist Art. 48 GG in engem Zusammenhang mit der Freiheit des Mandats gem. Art. 38 GG zu verstehen.<sup>9</sup> Zudem legt insbesondere das Bundesverfassungsgericht Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG (und die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen) unter anderem im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip aus, dessen Konkretisierung zu einer finanziellen Absicherung der Abgeordneten im Alter führt.<sup>10</sup>

Die konkrete Ausgestaltung – auch – der Altersvorsorge der Abgeordneten überlässt die Verfassung gem. Art. 48 Abs. 2 Satz 3 GG einem (einfachen) Bundesgesetz. Es ist allgemein anerkannt, dass dem Gesetzgeber dabei ein (sehr) großer Gestaltungsspielraum zukommt.<sup>11</sup> Art. 48 GG fordert nicht, an dem derzeitigen System festzuhalten – mehr noch: Da

---

<sup>6</sup> Vgl. u.a. *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, § 19 Rn. 17; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 48 Rn. 22; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL August 2020, Art. 48 Rn. 22ff.; ausführlich *Welti*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 293ff.

<sup>7</sup> Auf diesen Aspekt im Sinne der Angemessenheit „nach oben“ weisen deutlich insbesondere von *Arnim/Drysch*, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 48 Rn. 258ff. hin. Vgl. auch *Grundmann*, DÖV 1994, 329 (335).

<sup>8</sup> Vgl. etwa *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Auflage 2020, Art. 48 Rn. 22; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 48 Rn. 28.

<sup>9</sup> Beispielsweise *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 48 Rn. 22, der unter Bezugnahme u.a. auf *Maunz* von Art. 48 GG als „Ausführungsvorschrift“ zu Art. 38 Abs. 1 GG spricht.

<sup>10</sup> *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), Rn. 32, zitiert nach juris.

<sup>11</sup> Siehe unter anderem *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 27; *Storr*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 59; *Trute*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 48 Rn. 24; *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, § 19 Rn. 22; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 11. Sofern die von *Kluth* in Rn. 26 geäußerte Ansicht so zu verstehen ist, der Gesetzgeber können sich *nur* zwischen einem öffentlich-rechtlichem Versorgungssystem nach dem Vorbild des Beamtenrechts oder einem privatrechtlichem Versicherungssystem entscheiden, findet diese Beschränkung im Grundgesetz keine Stütze und widerspricht auch der zuvor betonten großen Gestaltungsfreiheit. Vgl. auch die Bekräftigung von *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 48 Rn. 181 („weit, sehr weit“).

nach mittlerweile einhelliger Auffassung die Abgeordneten keine Beamt:innen sind,<sup>12</sup> gebietet der verfassungsrechtliche Zusammenhang auch die Orientierung an beamtenrechtlichen Versorgungsgrundsätzen nicht. Dies vermochte nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Oktober 1971<sup>13</sup> und ggf. auch noch nach dessen sogenannten Diäten-Urteil vom 5. November 1971<sup>14</sup> noch angenommen werden. Spätestens seit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 30. September 1987 ist jedoch geklärt, dass Abgeordnete keine Beamten sind, vielmehr zwischen diesen beiden Gruppen „grundlegende statusrechtliche Unterschiede“<sup>15</sup> bestehen.<sup>16</sup> Somit hat sich weder die allgemeine Entschädigung noch die Altersvorsorge der Abgeordneten zwingend an dem Vorbild der Beamt:innen zu orientieren. Der Beschluss vom 30. September 1987 gab dem Gesetzgeber mithin seine diesbezügliche Entscheidungsfreiheit zurück.<sup>17</sup>

Ob der Gesetzgeber das bisherige System beibehält oder andere Formen der Altersversorgung der Abgeordneten – hierzu unter V unten – wählt, ist ihm verfassungsrechtlich grundsätzlich freigestellt.<sup>18</sup>

Jedoch muss der Gesetzgeber dabei sich selbstverständlich an die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze, namentlich den Gleichheitsgrundsatz<sup>19</sup> und den

---

<sup>12</sup> U.a. *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu Hofmann/Henneke, GG Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 12; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 05.11.1975 (2 BvR 193/74), v.a. Rn. 52; zitiert nach juris; a.A. wohl noch Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), Rn. 34ff., zitiert nach juris.

<sup>13</sup> *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), zitiert nach juris.

<sup>14</sup> *Bundesverfassungsgericht*, Urteil vom 05.11.1971 (2 BvR 193/74), zitiert nach juris.

<sup>15</sup> *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 30.09.1987 (2 BvR 933/82), insbesondere die Leitsätze 5.1 („grundlegende statusrechtliche Unterschiede“) und 5.2 (insofern ausdrückliche Abweichung vom Urteil vom 05.11.1975 (2 BvR 193/74)), zitiert nach juris.

<sup>16</sup> Vgl. auch *Bayerischer Verfassungsgerichtshof*, Entscheidung vom 15.12.1982 (Vf. 22-VII-80), zitiert nach juris.

<sup>17</sup> So *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 48 Rn. 118.

<sup>18</sup> Vgl. u.a. *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Auflage 2020, Art. 48 Rn. 22; *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, § 19 Rn. 22; *Braun/Jantsch/Klante*, Abgeordnetengesetz, § 19 Rn. 14. Die Argumentation von *Giesen*, DVBl. 1999, 291 eine Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung verstoße gegen das Gebot der „unmittelbaren Entschädigung“, verfängt indes schon deshalb nicht, weil es aus Sicht der Abgeordneten gleichgültig sein kann, ob sie ihr Altersruhegeld vom Bundestag oder der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten.

<sup>19</sup> Vgl. bereits *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), Rn. 28, zitiert nach juris.

Vertrauensschutz, halten. Zudem muss er sich an Sinn und Zweck von Art. 48 Abs. 3 GG selbst orientieren, den Abgeordneten eine ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung zu sichern.

Zusammenfassend setzt sich der verfassungsrechtliche Rahmen des im Übrigen sehr weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei einer Reform der Altersvorsorge der Abgeordneten somit aus drei Elementen<sup>20</sup> zusammen:

1. Die Altersvorsorge muss ihren Beitrag zur Unabhängigkeit der Abgeordneten leisten; diese dürfen sich nicht verpflichtet sehen, zu Sicherung ihrer Altersvorsorge während ihrer Abgeordnetentätigkeit Tätigkeiten nachzugehen, die möglicherweise mit ihrer Unabhängigkeit in Konflikt geraten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Zahlung der Altersvorsorge nicht mehr aus der Staatskasse erfolgt.<sup>21</sup>
2. Der Vertrauensschutz muss gewahrt sein, d.h. einmal erworbene Ansprüche auf Altersvorsorge dürfen nicht nachträglich entzogen oder vermindert werden.
3. Der Gleichheitsgrundsatz muss beachtet werden, d.h. gesetzliche Änderungen müssten im Hinblick auf eine vergleichbare Gruppe sachlich vertretbar und somit gerechtfertigt sein. Umgekehrt wird der durch Art. 3 Abs. 1 GG geschützte Bereich (erst) dann tangiert, wenn eine ungleiche Behandlung mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht mehr vereinbar ist.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Zum ersten und dritten Aspekt vgl. auch *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 48 Rn. 175ff.

<sup>21</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 48, weist in Rn. 118 (Fn. 291) zutreffenderweise darauf hin, dass ein Verzicht auf eine aus der Staatskasse zu bezahlende Altersentschädigung eine Regelung gefunden werden müsste, die den Abgeordneten in den Stand versetzt, auf seinem Einkommen als Abgeordneter Vorsorge für sein Alter zu treffen. Bei einer ersatzlosen Streichung – von der *Klein* hypothetisch auszugehen scheint – liefe dies wohl in der Tat auf eine deutliche Erhöhung der laufenden Bezüge hinaus.

<sup>22</sup> *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), Rn. 38, zitiert nach juris; zum Prüfungsmaßstab vgl. auch *Bundesverfassungsgericht*, Urteil vom 05.11.1975 (2 BvR 193/74), Rn. 35, zitiert nach juris.

## V. Einfachgesetzliche Situation und Zusammenfassung der bisherigen Reformüberlegungen

Die Altersversorgung der Abgeordneten 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 Aufgaben, die ebenfalls, wenn auch im Detail anders, von der gesetzlichen Rentenversicherung geklärt werden. Hinsichtlich der Altersvorsorge lässt es sich als „eigenständiges öffentlich-rechtliches System mit privilegierenden Struktur- und Systemanleihen aus dem Beamtenversicherungsrecht“<sup>23</sup> bezeichnen.

Die jüngeren Überlegungen zur Reform der Altersvorsorge der Abgeordneten spiegeln sich insbesondere in dem Bericht und den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts<sup>24</sup> wider. Die durch Beschluss des Ältestenrates des Deutschen Bundestages vom 24. November 2011 eingesetzte Kommission kam zu keinem einheitlichen Ergebnis. Vielmehr votierten fünf der elf Mitglieder für eine Beibehaltung des bisherigen Systems, weitere fünf für das sogenannte Bausteinmodell (vorhandenes Alterssicherungssystem, parlamentsgewährte Zusatzversorgung und eventuell Eigenvorsorge) und ein Mitglied für eine reine Eigenvorsorge.<sup>25</sup>

Die Kommission hat fünf Kriterien herausgearbeitet.<sup>26</sup> Die Altersvorsorge bzw. das dahinterstehende System müssen nach Auffassung der Kommission...

1. ...angemessen sein und die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern sowie dem formalen Gleichheitssatz genügen,

---

<sup>23</sup> *Welti*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 332 m.W.n.

<sup>24</sup> Vgl. BT-Drs. 17/12500 – im Folgenden: Kommission.

<sup>25</sup> BT-Drs. 17/12500, S. 4. Ausführliche Darstellung bei *Welti*, Die Alterssicherung der Bundestagsabgeordneten. Der Bericht der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts und die Reform 2014, ZParl 2014, 258ff.

<sup>26</sup> BT-Drs. 17/12500, S. 22f.

2. ... auch in Zukunft leistungsfähig sein,
3. ...transparent sein,
4. ...attraktiv sein und
5. ...praktikabel organisiert sein.

Die herausgearbeiteten Kriterien sind in (verfassungs-)rechtlicher Hinsicht hinreichend, um auch hinsichtlich der Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung als „Prüfsteine“ zu fungieren. Es wird ausdrücklich empfohlen, die von der Kommission herausgearbeiteten Kriterien der Weiterentwicklung der Altersvorsorge der Abgeordneten zu Grunde zu legen. Sie stehen der Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung nicht nur nicht entgegen, sondern legen sie vielmehr durchaus nahe.

Nach einer umfangreichen Auswertung verschiedener Alterssicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland<sup>27</sup> kommt die Kommission zu der oben genannten, dreigeteilten Auffassung, also der der modifizierten Beibehaltung des bisherigen Systems, dem Aufbau eines „Baustein-Modells“ aus der Beibehaltung bisheriger Ansprüche, die Eingliederung in die gesetzliche Rentenversicherung und ggf. beispielsweise der VBL oder der VBLU sowie einer Eigenvorsorge oder der vollständigen Eigenvorsorge. Während die zweite Meinung die Eingliederung in die gesetzliche Rentenversicherung ausdrücklich nennt, lehnen die anderen beiden Auffassungen diese jedenfalls nicht mit dem Hinweis auf, sie sei verfassungs- oder in anderer Hinsicht rechtswidrig. Vielmehr stellt die Kommission die Verfassungskonformität aller dreier Modelle und somit auch der Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung ausdrücklich fest.<sup>28</sup>

An anderer Stelle führt die Kommission führt zudem aus:

*[Die Altersentschädigung] befreit die Abgeordneten von der Notwendigkeit [...], neben dem Mandat einem weiteren Beruf nachgehen zu müssen, um*

---

<sup>27</sup> BT-Drs. 17/12500, S. 24ff.

<sup>28</sup> BT-Drs. 17/12500, S. 28.

*dadurch Anwartschaften auf eine Altersversorgung, z.B. in der gesetzlichen Rentenversicherung, erwerben zu können,...*<sup>29</sup>

Dies schließt den Erwerb von Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung *durch* das Mandat im Umkehrschluss eben nicht aus.

Die Kommission weist des Weiteren im Sinne des Vertrauensschutzes auf die Erforderlichkeit von Übergangsbestimmungen hin sowie darauf, dass sich die notwendige Angemessenheit prinzipiell, aber nicht punktgenau durch einen Niveauvergleich mit anderen Alterssicherungssystemen bestimmen lässt.<sup>30</sup> Sie zeigt sich insgesamt und abschließend betrachtet gegenüber einer Neuordnung der Altersvorsorge der Abgeordneten – ungeachtet der Frage haushalterischer und politischer Opportunität – gegenüber offen.

Die Öffentliche Anhörung vom 25. Januar 2021 des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales bestärkt diesen Befund. Bereits die vorab eingereichten Stellungnahmen der eingeladenen Verbände und Einzelsachverständigen diskutieren zwar generell-ökonomische Erwägungen und Fragen der politischen und haushalterischen Opportunität,<sup>31</sup> ziehen die (verfassungs-)rechtliche Möglichkeit einer Umgestaltung als solche jedoch nicht in Zweifel oder bejahen<sup>32</sup> sie ausdrücklich. Auch im Rahmen der Öffentlichen Anhörung selbst ging keine:r der Sachverständigen von (verfassungs-)rechtlichen Bedenken als solchen aus. Vielmehr wurde betont, dass eine Altersvorsorge der Abgeordneten deren Unabhängigkeit sichern müsse<sup>33</sup> oder die Zulässigkeit der Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung ausdrücklich bejaht<sup>34</sup>.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung möglich ist, sofern die o.g.

---

<sup>29</sup> BT-Drs. 17/12500, S. 23, Hervorhebungen nicht im Original.

<sup>30</sup> BT-Drs. 17/12500, S. 23.

<sup>31</sup> Vgl. die Stellungnahmen in der Ausschuss-Drucksache 19(11)925 ab S. 4.

<sup>32</sup> So *Welti*, Ausschuss-Drucksache 19(11)925 ab Seite 33 oder der Mitautor des vorliegenden Gutachtens *Lovens-Cronemeyer* ab Seite 41.

<sup>33</sup> Antwort des Sachverständigen *Welti* auf die Frage des Abgeordneten *Kapschack* (SPD), Protokoll der 106. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales der 19. Wahlperiode, S. 9.

<sup>34</sup> Antwort des Mitautors dieses Gutachtens und Sachverständigen *Lovens-Cronemeyer* auf die Frage der Abgeordneten *Schielke-Ziesing* (AfD), Protokoll der 106. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales der 19. Wahlperiode, S. 10f. bzw. auf die Fragen des Abgeordneten *Birkwald* (DIE LINKE.) ab S. 14.

verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und jedenfalls die vorgenannten Vorgaben der Unabhängigen Kommission beachtet werden, die vertiefte rechtliche Relevanz haben. Hierauf geht das Gutachten im Folgenden im Einzelnen ein.

## VI. Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung

Diese Rahmenbedingungen und Vorgaben werden nachfolgend im Einzelnen beleuchtet. Sie sind dabei kumulativ zu verstehen. Zudem lassen sie sich teilweise nicht immer trennscharf voneinander abgrenzen, sondern greifen bisweilen ineinander über.

### 1. Angemessenheit

Hinsichtlich der Angemessenheit der Entschädigung und der Altersversorgung der Abgeordneten geht dieses Gutachten davon aus, dass die derzeit bestehende Entschädigung *während der aktiven Zeit als Abgeordnete:r* „angemessen“ im Sinne von Art. 48 Abs. 3 GG sind.<sup>35</sup> Dies bedeutet, dass das derzeitige Entschädigungsniveau zu Gunsten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages hinreichend, aber auch notwendig ist, um ihre Unabhängigkeit im Sinne von Art. 48 Abs. 3 GG – i.V.m. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG – zu sichern.

Eine Einbeziehung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages in die gesetzliche Rentenversicherung und eine Abkehr von den bisherigen Regelungen des Abgeordnetengesetzes hat sich daher daran zu orientieren, dass auch nach diesem Systemwechsel die Angemessenheit gewährleistet ist. Es geht dabei ausdrücklich nicht um den Schutz des Vertrauens in bereits erworbene öffentlich-rechtliche Ansprüche für zurückliegende Zeiten als Abgeordnete:r, sondern ausschließlich um die Frage, ob auch nach Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung ein hinreichend ähnliches Niveau erreicht wird.

---

<sup>35</sup> Da die Altersversorgung der Abgeordneten sowohl materiell einen „Annex“ zur Entschädigung darstellen als auch formal als solcher ausgestaltet sind, würde eine anderweitige Annahme notwendigerweise zur Überprüfung der Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung selbst führen müssen, die nicht Gegenstand des Gutachtens ist. Zu diesem Thema vgl. vielmehr bspw. Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500.



### a) Höhe der Abgeordnetenentschädigung

Zunächst ist die Höhe der Entschädigung der Abgeordneten während ihrer aktiven Parlamentstätigkeit in den Blick zu nehmen. Diese beträgt gem. § 11 Abs. 1 AbgG derzeit<sup>36</sup> 10.083,47 Euro abzüglich 27,63 Euro für die Pflegeversicherung – für ihre Altersvorsorge wird dabei nichts „einbehalten“.

Würden Abgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen, wären ihre Abgeordneteneinkommen mit dem Rentenversicherungsbeitrag i.H.v. 18,6 vom Hundert beitragspflichtig, jedoch nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze und jeweils zur Hälfte von den Abgeordneten selbst und vom Bundeshaushalt.

Die Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung liegt derzeit bei 7.100 Euro.<sup>37</sup> Hierdurch ergibt sich ein Rentenversicherungsbeitrag der Abgeordneten i.H.v. 660,30 Euro<sup>38</sup>. Um diese Summe muss die Entschädigung erhöht werden.<sup>39</sup>

Würde die Abgeordnetenentschädigung nicht um den Beitragszahler:innensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung erhöht, käme die Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung faktisch einer Kürzung der Abgeordnetenbezüge gleich. Dies erscheint vor dem Hintergrund der Angemessenheit der Entschädigung bedenklich.

### b) Höhe der Altersversorgung

Auch die Höhe der Altersversorgung muss sich an dem Kriterium der Angemessenheit messen lassen. Zwar wird die Altersvorsorge als „Annex“ zur Entschädigung während der aktiven Zeit als Abgeordnete:r begriffen. Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass die derzeitige prozentuale Orientierung der Altersversorgung an der Aktiventschädigung

---

<sup>36</sup> Hier und im Folgenden: Stand April 2021.

<sup>37</sup> Hier und im Folgenden wird davon ausgegangen, dass als rentenversicherungsrechtlicher Arbeitsort der Abgeordneten der Reichstag angenommen wird und damit die Beitragsbemessungsgrenze (West) zu Grunde zu legen ist.

<sup>38</sup> 7.100 Euro x 18,6 v.H.: 2. Den gleichen Beitrag hätte ergänzend der Bundeshaushalt zu tragen.

<sup>39</sup> Indes ist auch zu konzedieren, dass die Altersvorsorgebeiträge von den Abgeordneten im Rahmen ihrer Einkommenssteuer abgesetzt werden können, was für eine geringere Erhöhung spricht – bereits hieran zeigt sich, dass eine „1:1“-Umsetzung kaum durchführbar ist und mit gewissen Näherungen gearbeitet werden muss.

zwingend ist. Die Angemessenheit der Altersversorgung ist vielmehr separat und eigenständig zu bewerten.

Gerade angesichts der Vielgestaltigkeit der Alterssicherungssysteme bietet sich die gesetzliche Rentenversicherung hinsichtlich der Angemessenheit der Altersversorgung sogar an. Als mindestens hinsichtlich der Anzahl der Versicherten und Versorgten größtes Alterssicherungssystem bildet es den Referenzmaßstab für das Niveau der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Zudem ist es durch die turnusmäßige Festlegung der Rentenhöhen demokratisch legitimiert.<sup>40</sup> Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages bestätigen durch die Festlegung der Rahmenbedingungen der gesetzlichen Rentenversicherung selbst die Angemessenheit der gesetzlichen Rente jedenfalls als Basisabsicherung neben ergänzender Vorsorge wie insbesondere der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge.

Im Sinne des allgemeinen Gleichheitssatzes ist – vorbehaltlich besonderer Anforderungen – der Grad der sozialen Sicherung angemessen, wie er auf der gefundenen angemessenen Einkommensebene auch im Übrigen gesetzlich gewährleistet ist. Die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Systemen rechtfertigt keine größeren Unterschiede, als sie der Sache nach geboten sind.<sup>41</sup>

Die Altersversorgung der Abgeordneten durch deren Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung wäre lediglich dann unangemessen im Sinne von Art. 48 Abs. 3 GG, wenn es sachlich zwingende Gründe für eine erhebliche Besserstellung von Bundestagsabgeordneten gegenüber sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Ablauf ihrer jeweils aktiven Tätigkeiten gäbe. Solche sind jedoch nicht ersichtlich.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Dies gilt allerdings auch für das derzeitige System der Altersversorgung der Abgeordneten.

<sup>41</sup> *Welti*, ZParl 2000, 254 (260); *ders.*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 155f. m.W.n.

<sup>42</sup> Vgl. *Thüringer Verfassungsgerichtshof*, Urteil vom 16.12.1998 (VerfGH 20/95), AU Seite 46f., [http://www.thverfgh.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/\(\\$Websuchtreff-fer\)/FDD713DC2FA45CC4C1256C84006BB3DA?OpenDocument](http://www.thverfgh.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/($Websuchtreff-fer)/FDD713DC2FA45CC4C1256C84006BB3DA?OpenDocument) (zuletzt aufgerufen am 21.04.2021); kritisch auch, wenngleich eine Steigerungsrate i.H.v. 2,5 vom Hundert wohl noch akzeptierend auch *Welti*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 310f.

Insbesondere erscheint der zur angemessenen Deckung des Lebensbedarfs im Alter erforderliche Bedarf an finanziellen Mitteln nicht automatisch und zwingend deshalb höher, weil die jeweilige Person Mitglied des Deutschen Bundestages gewesen ist. Auch die Erwägung einer evtl. diskontinuierlichen Erwerbsbiografie, weil ein:e Abgeordnete:r nach Ausscheiden aus dem Bundestag möglicherweise nicht unmittelbar wieder anderweitig beruflich tätig werden kann, scheidet als sachlich *zwingende* Begründung aus. Denn dieses Risiko tragen auch anderweitig Erwerbstätige.

Festzustellen ist, dass die Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung die Höhe ihrer Altersversorgung vermindern würde. Dies gilt jedenfalls im zunächst einmal ausschließlichen Vergleich der Höhe der jeweiligen Anwartschaften aufgrund der aktiven Abgeordnetentätigkeit. Denn gemäß § 20 Satz 2 AbgG beträgt der Steigerungssatz der Altersentschädigung für jedes Jahr der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag 2,5 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1 AbgG. Somit führt ein Jahr der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag zu einem Altersversorgungsanspruch i.H.v. 252,09 Euro. Unter der Voraussetzung eines Zugangsfaktors von 1,0 und bei einem (angenommenen) Durchschnittseinkommen von 41.541 Euro sowie einem Rentenwert von 34,19 Euro betrüge der Altersversorgungsanspruch eines Bundestagsabgeordneten in der gesetzlichen Rentenversicherung nach einem Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag hingegen lediglich  $2,05 \times 34,19 \text{ Euro} = 70,09 \text{ Euro}$ . Selbst wenn die Beitragsbemessungsgrenze erheblich und also über die Entschädigung der Bundestagsabgeordneten angehoben würde, ergäbe sich derzeit ein maximaler Altersversorgungsanspruch von Bundestagsabgeordneten in der gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von 99,59 Euro.<sup>43</sup>

Hieraus ist allerdings nicht zu schlussfolgern, dass sich die Altersversorgung der Abgeordneten durch die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung als unangemessen darstellt. Vielmehr wird durch diese Vergleichsrechnung lediglich die erheblich bessere Altersversorgung der Abgeordneten im Vergleich zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten deutlich. Möglicherweise – auch wenn dies nicht Gegenstand dieses Gutachtens ist – stellt sich die derzeitige Höhe der Altersversorgung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages „nach oben hin“ nicht als angemessen im Sinne des Art. 48 Abs. 3 GG dar: Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in einem einstimmig ergangenen Urteil darauf

---

<sup>43</sup>  $10.083,47 \text{ Euro} / 41.541 \text{ Euro} * 34,19 \text{ Euro}$ .

hingewiesen, dass die Altersentschädigung von Abgeordneten diese nicht unangemessen privilegieren darf – jedenfalls dann nicht, wenn sie zu einer die spätere Lebensführung allein absichernden Versorgungsleistung wird. Ausdrücklich zieht der Thüringer Verfassungsgerichtshof dabei die Versorgung durch die gesetzliche Rentenversicherung als Vergleichsmaßstab heran und weist bezüglich der zum Urteilszeitpunkt geltenden Rechtslage darauf hin, dass ein Versicherter in der gesetzlichen Rentenversicherung 78 Jahre lang jeweils Höchstbeiträge erbringen müsste, um die damals in Thüringen geltende Höchstversorgung der Thüringer Abgeordneten zu erhalten.<sup>44</sup> Diese Höhe verwarf der Thüringer Verfassungsgerichtshof als unangemessen und somit als verfassungswidrig.

Ohne die derzeitige Altersversorgung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages als unangemessen (hoch) zu bezeichnen:<sup>45</sup> Die Altersversorgung durch die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung wäre jedenfalls nicht unangemessen niedrig.

Im Sinne der von der Unabhängigen Kommission empfohlenen Attraktivität der Tätigkeit als Bundestagsabgeordnete:r und der Solidität der Altersversorgung könnte es jedoch politisch opportun sein, die Beitragsbemessungsgrenze auch unter diesem Gesichtspunkt auf einen Betrag zu steigern, der oberhalb der Abgeordnetenentschädigung liegt, um den Abgeordneten eine höhere (gesetzliche) Rente zu ermöglichen. Zwingend ist dies jedoch nicht, wie sich im direkten Vergleich mit einer hypothetischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ergibt, die ein Arbeitnehmerinnen-Brutto in der gleichen Höhe wie die Abgeordneten bezieht: Auch diese ist hinsichtlich einer höheren Altersversorgung als sich aus ihrem gesetzlichen Rentenanspruch unter Berücksichtigung der Beitragsbemessungsgrenze ergibt, auf ergänzende, betriebliche und/oder private, weitere Vorsorge verwiesen.

Es erscheint daher naheliegend, den Abgeordneten des Deutschen Bundestages die Möglichkeit einer betrieblichen Zusatzversorgung zu eröffnen, beispielsweise über die VBL oder die VBLU. Privat zusätzliche Vorsorge zu treffen, steht den Abgeordneten bereits jetzt frei.

---

<sup>44</sup> *Thüringer Verfassungsgerichtshof*, Urteil vom 16.12.1998 (VerfGH 20/95), AU Seite 43ff., [http://www.thverfgh.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/\(\\$Websuchtreff-fer\)/FDD713DC2FA45CC4C1256C84006BB3DA?OpenDocument](http://www.thverfgh.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/($Websuchtreff-fer)/FDD713DC2FA45CC4C1256C84006BB3DA?OpenDocument) (zuletzt aufgerufen am 21.04.2021).

<sup>45</sup> So jedoch von *Arnim/Drysch*, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 48 Rn. 258ff.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der de-facto-Unterschied zwischen der derzeitigen Altersversorgung der Abgeordneten und ihrer Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung in vielen Fällen geringer ausfallen wird als lediglich beim Blick auf die Anwartschaften, die durch die aktive Zeit als Abgeordnete erworben werden. Denn gemäß § 29 Abs. 4 AbgG werden – beim Vorliegen weiterer Voraussetzungen – Renten im Sinne des § 55 Abs. 1 Satz 2 des Beamtenversorgungsgesetzes auf die Altersversorgung nach dem Abgeordnetengesetz angerechnet. Dabei handelt es sich u.a. um Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen, Renten aus einer zusätzlichen Alters- oder Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes und Leistungen aus berufsständischen Versorgungseinrichtungen. Diese Anrechnung würde bei der Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung sach- und systemgerecht selbstverständlich entfallen (müssen), schon um eine Schlechterstellung gegenüber der Situation von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zu vermeiden.<sup>46</sup> Dadurch, dass die (teilweise) Anrechnung der vorgenannten Versorgungsansprüche entfiel, vermindert sich jedenfalls bei den Abgeordneten, die über entsprechende Anwartschaften verfügen und bei denen es aufgrund der Höhe des Abgeordnetenruhegeldes zu einer Anrechnung käme, der Unterschiedsbetrag zwischen der derzeitigen Altersversorgung und der Höhe der gesetzlichen Rente.

## 2. Vertrauensschutz

Bei der Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung sind des Weiteren zwingend Aspekte des Vertrauensschutzes einzubeziehen, der aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 GG folgt. Eine Veränderung des Systems der Altersvorsorge würde die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen Abgeordnete ihrer Tätigkeit nachgehen, verändern. Auch wenn sich – verfassungsmäßig zwingend – die Altersversorgung der Abgeordneten auch nach einer entsprechenden Umstellung als angemessen im Sinne des Art. 48 Abs. 3 GG darstellt, kann es hinsichtlich der Ausgestaltung im Detail zu

---

<sup>46</sup> Die Problematik der „Doppelalimentation“ entfiel dann – diese war bspw. Gegenstand eines jüngeren sozialrechtlichen Verfahrens, vgl. *Bundessozialgericht*, Beschluss vom 11.09.2019 (B 5 R 108/19 B), zitiert nach juris.

---

Abweichungen zu Lasten der Abgeordneten kommen. Somit ist sicherzustellen, dass diese Veränderungen nicht in unzulässiger Weise rückwirkend erfolgen.<sup>47</sup>

**a) Bestandsschutz für bereits erworbene Ansprüche**

Hieraus folgt zunächst, dass bereits erworbene Ansprüche – die ggf. ergänzend unter die Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 GG fallen<sup>48</sup> – durch die Änderung nicht tangiert werden dürfen. Durch entsprechende Übergangsbestimmungen ist somit sicherzustellen, dass mindestens die bis zum Inkrafttreten einer entsprechenden Änderung des Abgeordnetengesetzes erworbenen Ansprüche auf Altersversorgung in voller Höhe erhalten bleiben.

**b) Bestandsschutz für noch zu erwerbende Ansprüche während einer laufenden Legislaturperiode**

Sollte sich der Gesetzgeber entschließen, das Altersversorgungssystem der Abgeordneten während einer laufenden Legislaturperiode verändern zu wollen, würde sich verfassungsrechtlich die Frage stellen, ob es sich dabei um eine „echte“ oder eine „unechte“ Rückwirkung handelt.<sup>49</sup> Unter einer „echten“ Rückbewirkung wird dabei die Rückbewirkung von Rechtsfolgen verstanden, wenn der Gesetzgeber nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreift. Eine „unechte“ Rückwirkung liegt dabei vor, wenn es sich lediglich um eine „tatbestandliche Rückanknüpfung“ handelt, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet. Vereinfacht ausgedrückt, ist die echte Rückwirkung grundsätzlich verboten und nur in Ausnahmefällen erlaubt, während es sich bei der unechten Rückwirkung andersherum verhält.

Bei einer Veränderung des Altersversorgungssystems während einer laufenden Legislaturperiode ließen sich jeweils Gründe finden, diese als echte oder unechte Rückwirkung zu bewerten, wobei dieses Gutachten zur zweiten Lesart tendiert.

---

<sup>47</sup> Vgl. auch *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, § 19 Rn. 23.

<sup>48</sup> Zum Bestandsschutz als Ausprägung des Vertrauensschutzes vgl. nur *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 14 Rn. 46.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 20 Rn. 96ff.

Es sollte jedoch nicht den parlamentarischen Gepflogenheiten entsprechen, eine grundlegende Veränderung der Altersversorgung der Abgeordneten während der laufenden Legislaturperiode wirksam werden zu lassen, weshalb unterstellt (und empfohlen) wird, eine entsprechende Änderung jeweils erst zum Beginn der kommenden Legislaturperiode wirksam werden zu lassen.

### c) Maßgeblicher Zeitpunkt

Von größerer Relevanz dürfte die Frage sein, ab welchem Zeitpunkt sich (ggf. zukünftige) Abgeordnete zu Lasten einer Änderung der Altersversorgung auf Vertrauensschutz berufen könnten.

Spätester Zeitpunkt ist hierbei die konstituierende Sitzung einer neuen Legislaturperiode, die gem. Art. 39 Abs. 2 GG spätestens am dreißigsten Tage nach der Bundestagswahl stattfindet. Denn bei der konstituierenden Sitzung treten die Abgeordneten ihr Mandat an und fügen sich mithin (auch) in das System der Entschädigung und der Altersversorgung ein.

Als deutlich früherer Zeitpunkt kommt die Einreichung der Kreiswahlvorschläge bzw. der Landeslisten in Betracht, also gem. § 19 BWahlG der neunundsechzigste Tag vor der Wahl. Denn ab diesem Zeitpunkt genießt die Kandidatur eine gewisse wahlrechtliche Festigkeit. Als noch früherer Zeitpunkt käme bei Kandidat:innen, die über Listen von Parteien aufgestellt werden, der Aufstellungsbeschluss der jeweiligen Partei in Betracht. Denn ab diesem Moment erhöhen sich die Chancen auf die Wahl selbst.

Um den Zeitpunkt des Vertrauensschutzes weder zu weit nach hinten noch nach vorne zu verlegen und Ungleichheiten zwischen Direkt- und Listenkandidat:innen sowie den Kandidat:innen unterschiedlicher Parteien<sup>50</sup> zu vermeiden, ist sinnvollerweise an § 3 AbgG anzuknüpfen. Demzufolge erhalten Bewerber:innen um einen Sitz im Bundestag zur Vorbereitung der Wahl innerhalb der letzten zwei Monate vor der Wahl auf Antrag Urlaub von bis zu zwei Monaten. Das Abgeordnetengesetz sieht den Zeitraum von (bis zu) zwei Monaten als angemessenen Zeitraum an, sich dem Wahlvolk als Persönlichkeit darzustellen.<sup>51</sup> Spätestens ab dem Moment, in dem die Kandidat:innen Urlaub nehmen (können) und sich nicht

---

<sup>50</sup> Deren Parteitage zu unterschiedlichen Terminen stattfinden.

<sup>51</sup> Vgl. *Welti*, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, § 3 Rn. 3.

mehr ihrem bisherigen Beruf, sondern der Vorbereitung auf ihr Abgeordnetenmandat widmen, dürfte sich auch bei ihnen selbst nicht nur die Vorstellung, sondern auch das (in diesem Stadium noch nicht rechtlich geschützte) Vertrauen auf die Chance auf ein Mandat verfestigt haben.

Es scheint sachgerecht, auch den Zeitpunkt, ab dem zukünftige Abgeordnete Vertrauen auf das System und die Höhe ihrer möglichen Entschädigung aufbauen dürfen, an § 3 AbgG zu orientieren. Die mögliche Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung sollte somit jedenfalls zwei Monate vor dem Wahltag beschlossen werden. Das Inkrafttreten selbst kann dann für den Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung des kommenden Bundestages terminiert werden. Entscheidend kommt es auf die Vertrauensgrundlage an, die möglichen Bewerber:innen durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur eigenen Orientierung geschaffen werden. Dies ist mit bereits mit der Verkündung, nicht erst mit dem Inkrafttreten einer möglichen Veränderung der Fall.

**d) Aspekte des Vertrauensschutzes bei Systemwechsel und einer mehrere Legislaturperioden umfassenden Tätigkeit als Abgeordnete:r**

Aus Sicht von Bundestagsabgeordneten, die zunächst Ansprüche nach dem bisherigen System des Abgeordnetengesetzes erwerben und sodann der Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung unterliegen, würde sich eine entsprechende Umstellung als Veränderung ihrer beruflichen Rahmenbedingungen darstellen. Dies gilt gleichviel, ob sie vor und nach der Umstellung „nahtlos“ oder mit einer bspw. anderweitig beruflich begründeten Unterbrechung dem Bundestag angehören.

Dies stellt sich unter Wahrung der o.g. Rahmenbedingungen jedoch (verfassungs-)rechtlich als unproblematisch dar. Hierfür lässt sich zum einen der Diskontinuitätsgrundsatz des Bundestages selbst anführen. Zum anderen vermag eine einmal erworbene Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag keinen Vertrauensschutz dahingehend zu begründen, dass die Rahmenbedingungen der Arbeit als Parlamentarier:in sich nicht ändern bzw. allenfalls verbessern können. So hat das Bundesverfassungsgericht bei der Einführung der Altersvorsorge für Abgeordnete in Hessen ausdrücklich betont, diese müsse nicht rückwirkend, d.h. auch für bereits ausgeschiedene Abgeordnete, eingeführt werden. Denn es gehe bei der Altersvorsorge im Kern um die wirtschaftliche Unabhängigkeit bei der Ausübung des



---

Abgeordnetenmandats.<sup>52</sup> Die Ausgestaltung der Altersvorsorge bezieht sich mithin auf die Unabhängigkeit in der jeweils aktuellen Legislaturperiode – sinnvollerweise sowohl rückblickend als auch in der Vorausschau.

#### e) Zusammenfassung zum Vertrauensschutz

Unter Aspekten des Vertrauensschutzes ist es für eine Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung notwendig, aber auch hinreichend, dass über entsprechende Übergangsregelungen erworbene Ansprüche erhalten bleiben und die Neuordnung spätestens zwei Monate vor dem jeweils nächsten Wahltermin in Kraft tritt.

### 3. Gleichheitsgrundsatz

Hinsichtlich des formalen Gleichheitsgrundsatzes bestehen bei einer Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung keine Bedenken, sofern diese für alle Abgeordneten in gleicher Weise durchgeführt wird.<sup>53</sup>

### 4. Leistungsfähigkeit, Transparenz, Attraktivität und Praktikabilität

Des Weiteren definierte die Unabhängige Kommission die Leistungsfähigkeit, die Transparenz, die Attraktivität und die Praktikabilität der Altersversorgung der Abgeordneten als wichtige Prüfsteine. Bei der Einbeziehung von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung als 130jährigem und bewährtem System bestehen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit, der Transparenz<sup>54</sup> und der Praktikabilität keinerlei Bedenken. Hinsichtlich der Attraktivität wird auf die oben zur Angemessenheit gemachten Ausführungen verwiesen.

---

<sup>52</sup> *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), Rn. 39, zitiert nach juris.

<sup>53</sup> Vgl. BT-Drs. 17/12500, S. 28f.; *Welti*, ZParl 2000, 254 (261); die Argumentation von *Giesen*, DVBl. 1999, 291, es käme durch die Einbeziehung von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung zu einer Schlechterstellung derjenigen Abgeordneten, die keine (weiteren?) Rentenversicherungsansprüche hätten, ist demgegenüber nicht nachvollziehbar: Art und Umfang der Altersvorsorge vor und nach einer Abgeordnetentätigkeiten werden dadurch nicht tangiert.

<sup>54</sup> Pointiert hierzu *Welti*, ZParl 2000, 254 (265): „(Es) dürfte ... einfacher nachvollziehbar sein, wenn zum Thema ‚Alterssicherung‘ gesagt wird: ‚rentenversichert‘ als wenn ein eigenständiges System entwickelt wird, das auf immanenten Verweisungen beruht.“

## VII. Vergleich mit Landesregelungen

Die nachfolgende Tabelle<sup>55</sup> gibt einen Überblick über die jeweiligen landes(verfassungs)rechtlichen Regelungen zur Altersvorsorge der Landtagsabgeordneten. Teilweise wird eine „Ausstrahlung“ der bundes(verfassungs)rechtlichen Regelung auf die Länder angenommen,<sup>56</sup> teilweise beurteilt das Bundesverfassungsgericht auch landesrechtliche Regelungen. Im Sinne des föderalen Verständnisses erscheint jedoch auch die umgekehrte Blickrichtung nicht nur zulässig, sondern zur besseren Einordnung möglicher Handlungsoptionen des Gesetzgebers auch geboten. Denn die grundsätzliche Frage, wie die Altersvorsorge von Abgeordneten im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit geregelt werden kann und soll, stellt sich im Prinzip in den Ländern ebenso wie im Bund.

Bundesland	Norm(en)	Regelung
Baden-Württemberg	Art. 40 BWVerf, § 11 AbgG BW	Pflichtmitgliedschaft im Versorgungswerk der Landtage von NRW, BB und BW; Zuschuss in Höhe des jeweils geltenden Höchstbeitrags zur allgemeinen Rentenversicherung
Bayern	Art. 31 BayVerf., Art. 12f. BayAbgG	Altersentschädigung i.H.v. 33,5 v.H. der Aktiventschädigung ab zehn Jahre Mitgliedschaft zzgl. 3,825 v.H. für jedes weitere Jahr
Berlin	Art. 53 BerlVerf., §§ 11f. LAbgG	Altersentschädigung i.H.v. 35 v.H. der Aktiventschädigung ab neun Jahren Mitgliedschaft zzgl. 3 v.H. für jedes weitere Jahr
Brandenburg	Art. 60 BrandVerf., §§ 5 Abs. 2, 15 AbgG	wie BW
Bremen	Art. 82 Abs. 2 BremVerf., § 12 AbgG	Zuschuss in i.H.v. 750.- Euro monatlich für die Altersversorgung auf Nachweis
Hamburg	Art. 13 Abs. 1 HambVerf., § 11 AbgG	Altersentschädigung in Abhängigkeit von einem teilweise vorherigen Verzicht auf das Aktiventgelt

<sup>55</sup> Jeweiliger Gesetzesstand vom 21.04.2021.

<sup>56</sup> Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 48 Rn. 41.

Hessen	Art. 98 HessVerf., §§ 10f. AbgG	Altersentschädigung i.H.v. 27,75 v.H. der Aktivenentschädigung ab acht Jahren Mitgliedschaft zzgl. 2,75 v.H. für jedes weitere Jahr
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 22 Abs. 3 MVVerf., §§ 17ff. AbgG	Degressiv gestaffelte Altersentschädigung in Abhängigkeit von der Dauer der Zugehörigkeit (4/3,5/3/2 v.H.)
Niedersachsen	Art. 13 Abs. 3 Verf ND, § 18ff. NAbfG	Altersentschädigung i.H.v. 2,5 v.H. der Aktivenentschädigung pro Jahr
Nordrhein-Westfalen	Art. 50 NRWVerf., §§ 5, 10 AbgG	wie BW
Rheinland-Pfalz	Art. 97 RhPfVerf., §§ 11f. AbgGRhPf	Altersentschädigung i.H.v. 33 v.H. der Aktivenentschädigung ab zehn Jahren Mitgliedschaft zzgl. 3,5 v.H. für jedes weitere Jahr
Saarland	[Art. 84 SaarlVerf.] <sup>57</sup> , §§ 11, AbgG SL	Altersentschädigung i.H.v. 35 v.H. der Aktivenentschädigung ab zehn Jahren Mitgliedschaft zzgl. 3,5 v.H. für jedes weitere Jahr
Sachsen	Art. 42 Abs. 3 SächsVerf., §§ 13ff. SächsAbgG	Wahlrecht: Vorsorgebeitrag in Höhe des Höchstbeitrags in der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund Nachweises oder Altersentschädigung: 0,3 v.H. der Aktivenentschädigung für jeden Monat der Mitgliedschaft
Sachsen-Anhalt	Art. 56 Abs. 4 Sachs-AnhVerf., § 17f. AbgG	Altersentschädigung i.H.v. 3 v.H. für jedes angefangene Jahr der Mitgliedschaft
Schleswig-Holstein	Art. 17 Abs. 3 SchlHVVerf., § 17 SH AbgG	Altersvorsorgezuschuss i.H.v. 1.975,39 Euro, sofern dieser zu mindestens 85 v.H. zur Altersversorgung eingesetzt wird
Thüringen	Art. 54 Abs. 1 ThürVerf., § 13f. ThürAbgG	Altersentschädigung i.H.v. 26 v.H. der Aktivenentschädigung ab sechs Jahren Mitgliedschaft zzgl. 3 v.H. für jedes weitere Jahr der Mitgliedschaft

<sup>57</sup> Die Verfassung des Saarlandes enthält keine direkte Regelung zur Entschädigung.

Neben der Vielfalt der Regelungen als solcher, die den pluralen Charakter des föderalen Staates widerspiegelt, fällt auf, dass die Bundesländer auch strukturell durchaus unterschiedliche Formen der Altersversorgung der Abgeordneten gewählt haben:

- Drei Bundesländer haben ein Versorgungswerk gegründet (BW, BB, NRW)
- Viele Bundesländer haben das „klassische“ System der Altersentschädigung gewählt (BY, BE, HE, MVP, NDS, RLP, SL, S-A, TH). Hier differieren allerdings „Wartezeiten“, Grund-Altersvorsorge und Steigerungsraten teilweise erheblich.
- Einige Bundesländer gewähren einen zweckgerichteten Zuschuss (HB, i.Ü. siehe unten)

Besonders hingewiesen sei auf folgende drei Bundesländer:

- HH gewährt Altersentschädigung, wenn zuvor auf Aktiventschädigung teilweise verzichtet wurde, stellt die Abgeordneten also vor die Wahl zwischen einer Altersentschädigung und rein privater Vorsorge.
- Sachsen gewährt ein Wahlrecht zwischen einem Vorsorgebeitrag und einer Altersentschädigung.
- S-H gewährt einen Zuschuss, der jedoch nicht vollständig für die formale Altersvorsorge eingesetzt werden muss.

Die sehr unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen betonen den grundsätzlich großen Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der Altersvorsorge für Abgeordnete. Da sich die verfassungsrechtliche Ausgangslage und die übrige rechtliche Struktur auf der Ebene von Bund und Ländern nicht grundlegend unterscheidet, unterstreicht der Befund auch die große Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auf Bundesebene.