

Antrag

der Abgeordneten Dr. Armin Grau, Corinna Rüffer, Ricarda Lang, Sylvia Rietenberg, Lisa Paus, Timon Dzienus, Linda Heitmann, Stefan Schmidt, Marlene Schönberger, Helge Limburg, Marcel Emmerich, Jamila Schäfer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Bürgerversicherung in der Rentenversicherung einführen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die gesetzliche Rentenversicherung ist traditionell eine Versicherung für Arbeitnehmer*innen (§1 SGB VI). Eine Einbeziehung weiterer Bevölkerungsgruppen in die gesetzliche Rentenversicherung stärkt die gesellschaftliche Solidarität, entspricht dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Menschen und sichert zusätzliche Gruppen im Alter ab. Außerdem verbreitert sie die Beitragsbasis und kann insbesondere in den nächsten, aufgrund der demografischen Entwicklung besonders herausfordernden, 15 Jahren die finanziellen Belastungen vermindern. Rentenansprüche führen dann erst in den Folgejahren zu höheren Auszahlungen.

Für die wirtschaftliche Innovationskraft in unserer Gesellschaft, für neue Ideen, für Wettbewerb und für das Entstehen neuer Arbeitsplätze ist es enorm wichtig, dass Menschen immer wieder den Schritt in die Selbstständigkeit wagen. Eine funktionierende soziale Absicherung ist dafür eine wichtige Voraussetzung. Bei den Selbstständigen bestehen derzeit große Unterschiede im Umfang ihrer sozialen Absicherung. Unter den rund 40 Mio. aktiv Versicherten befanden sich 2024 nur rund 330.000 Selbstständige. Von den rund 3,7 Mio. Selbstständigen sind damit nur etwa 9 % in der gesetzlichen Rentenversicherung abgesichert (https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII104.pdf). Der Versicherungspflicht unterliegen derzeit lediglich einzelne Berufsgruppen innerhalb der Selbstständigen wie Handwerksmeister*innen, selbstständige Lehrer*innen und Erzieher*innen, selbstständige Pflegepersonen, Hebammen, Physiotherapeut*innen, Logopäd*innen, Künstler*innen und Publizist*innen nach dem

Künstlersozialversicherungsgesetz und arbeitnehmer-ähnliche Selbstständige (Solo-Selbstständige mit nur einem Auftraggeber).

Die Alterseinkommen ehemaliger Selbstständiger sind sehr heterogen. Im Durchschnitt verfügt diese Gruppe, zu der auch Freiberufler*innen aus verkammerten Berufen gehören, über ein relativ hohes Alterseinkommen von durchschnittlich 2.454 Euro. Gleichzeitig bezieht die Hälfte der ehemals Selbstständigen nur ein Nettoeinkommen von unter 1.500 Euro. Der vergleichsweise hohe Durchschnitt verdeckt damit erhebliche Unterschiede zwischen gut abgesicherten Freiberufler*innen und Selbstständigen mit lückenhafter Altersvorsorge, zu denen häufig Solo-Selbstständige und Kleinstunternehmer*innen zählen. Im Vergleich liegen die Alterseinkommen von nur ca. 40 % der abhängig Beschäftigten unter 1.500 Euro netto und auch der Grundsicherungsbezug ist bei ihnen mit 2,1% niedriger als unter ehemals Selbstständigen mit 4,4 %. Selbstständige unterliegen vielfach keiner gesetzlichen Altersvorsorgepflicht, weshalb ihre Absicherung im Alter stärker von individuellen Vorsorgeentscheidungen abhängt. (Alterssicherungsbericht der Bundesregierung 2024, S. 10f., <https://dserver.bundestag.de/btd/20/140/2014086.pdf>).

Insbesondere Solo-Selbstständige und Unternehmer*innen mit kleinen Einkommen können sich häufig keinen ausreichenden Sozialversicherungsschutz leisten. Ziel muss es daher sein, die unzulängliche Absicherung einiger Selbstständiger vor Altersarmut zu vermeiden, auch damit die Verantwortung nicht auf alle Steuerzahlenden verlagert wird. Angesichts zunehmender Wechsel zwischen abhängiger und selbstständiger Tätigkeit bzw. der Kombination von beidem oder im Falle einer Gründung aus der Beschäftigung heraus bietet der Sozialversicherungsschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung eine stabile und durchgängige Absicherung. Damit Selbstständigkeit sicher und attraktiv ist und nicht zur Überforderung insbesondere bei kleinen Einkommen führt, müssen die sozialen Sicherungssysteme verlässlich, solidarisch und gerecht auch mit Blick auf schwankende Einkommensrealitäten gestaltet werden. Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit durch Kindererziehung und Pflege von Angehörigen führen nach wie vor überwiegend bei Frauen zu deutlich niedrigeren Alterseinkommen. Bei Selbstständigen verstärkt sich dieser Effekt, weil Absicherungsmechanismen wie Lohnersatzleistungen und deren Beitragsübernahme häufig nicht greifen. Eine Bürgerversicherung muss deshalb so ausgestaltet sein, dass Sorgearbeit in allen Erwerbsformen gleichermaßen zu Rentenansprüchen führt.

Abgeordnete werden von der gesetzlichen Rentenversicherung und den anderen für Erwerbstätige eingerichteten Alterssicherungssystemen nicht erfasst. Für Parlamentsmitglieder in Bund und Ländern gelten je eigene Regelungen für die Alterssicherung. Zur Gewährleistung der freien Mandatsausübung haben Abgeordnete gemäß Art. 48 Abs. 3 GG Anspruch auf eine angemessene Entschädigung, die ihre Unabhängigkeit sicherstellt. Eine angemessene Alters- und Hinterbliebenenversorgung wird als wesentlicher Bestandteil einer die Unabhängigkeit sichernden Entschädigung der Mitglieder des Deutschen Bundestages angesehen (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Oktober 1971, Az. BvR 367/69, BVerfGE 32, 157). Die Altersversorgung der Bundestagsabgeordneten wird im Vergleich zu der von gesetzlich Rentenversicherten von vielen Seiten als deutlich zu großzügig erachtet. Hinzu kommt die Beitragsfreiheit der Abgeordneten.

In der 17. Wahlperiode beschäftigte sich eine Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts mit verschiedenen Vorschlägen zur Regelung der

Altersversorgung der Abgeordneten. Für die Einbeziehung von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung fand sich dabei keine Mehrheit (<https://dserver.bundestag.de/btd/17/125/1712500.pdf>, S. 22). Eine solche Einbeziehung würde ein klares Signal der Solidarität an die Bevölkerung senden und zum Ausdruck bringen, dass auch die Bundestagsabgeordneten mit ihren Beiträgen die Solidargemeinschaft stärken.

Beamt*innen gehören, anders als oft suggeriert wird, zu einem hohen Anteil nicht zu den Menschen mit hohem Einkommen. Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts sind Teile der Besoldung in den unteren Stufen – insbesondere in einigen Bundesländern – teils verfassungswidrig niedrig. Polizist*innen, Justiz- und Justizvollzugsbeamt*innen und Verwaltungsbeamte leisten aber einen elementaren Beitrag für unsere Sicherheit und unseren Rechtsstaat und verdienen unsere Wertschätzung und Anerkennung. Sie haben deshalb auch eine sichere und amtsangemessene Altersvorsorge verdient. Eine Organisationsreform darf nur neue Beamt*innen betreffen. Für alle jetzigen Beamt*innen muss das eigenständige Versorgungssystem erhalten bleiben und erworbene Ansprüche müssen geschützt werden. Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung sollen jedoch, wie schon bisher, wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen werden, damit Lasten und Anpassungen gerecht verteilt werden.

Beamt*innen sind von der Versicherungspflicht in der GRV befreit (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI). Im Drei-Säulen-System der Altersvorsorge decken die Beamtenpensionen die erste und zweite Säule ab. Die Pensionen richten sich nach der ruhegehaltstfähigen Dienstzeit und erhöhen sich mit jedem Jahr um 1,79 Prozentpunkte auf mindestens 35 % und höchstens 71,75 % der Dienstbezüge der vergangenen zwei Dienstjahre (ohne Zulagen und Zuschläge). Zum Stichtag 1. Januar 2025 betrug der durchschnittliche Ruhegehaltssatz bei den Beamt*innen sowie Richter*innen des unmittelbaren Bundesbereiches knapp 67 % (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/beamtinnen-und-beamte/versorgung/versorgung-artikel.html>). Dieses im Vergleich zu den gesetzlich Rentenversicherten höhere Sicherungsniveau wird häufig als ungerecht empfunden. Das Alimentationsprinzip garantiert Beamt*innen einen dem Amt angemessenen Lebensunterhalt, um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten. Das schließt auch die Beamtenpensionen ein. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei der Beitragsfreiheit und der dem Amt angemessenen Versorgung grundsätzliche Bedeutung zugemessen.

Aktuell beziehen zirka 1,8 Millionen Personen (Beamt*innen, Richter*innen, Soldat*innen) Pensionen, die Zahl wird in den nächsten Jahren weiter zunehmen mit einem erwarteten Höhepunkt 2029. Das durchschnittliche Eintrittsalter in den Ruhestand betrug 2021 62,5 Jahre (inkl. Dienstunfähigkeit). Die durchschnittliche Lebenserwartung der Beamt*innen ist im Vergleich zur Gesamtbevölkerung rund 2 Jahre höher.

Nach einer zurückhaltenden Einstellungspolitik in den 90er Jahren stieg die Zahl der Beamt*innen in den letzten Jahren, v.a. in den Ländern, aber auch beim Bund (nicht bei den Kommunen) wieder an. Die jährlichen Ausgaben für Ruhegehälter und Hinterbliebenenfürsorge beliefen sich 2021 auf 17,1 Mrd. Euro beim Bund und auf 42,7 Mrd. Euro bei den Ländern und Kommunen. In Relation zum BIP liegt der Anteil der Ausgaben für die Beamtenversorgung im Jahr 2022 bei 1,7 % und wird gemäß den Simulationen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) bis zum Jahr 2080 auf 2,2 % des BIP ansteigen. Dabei liegt die Hauptlast von 72 % (2022) bei den Ländern, 2080

wird der Anteil mutmaßlich auf rund 85 % steigen. Die Versorgungsrücklagen und -fonds umfassten im Jahr 2020 ein Vermögen von etwa 52 Mrd. Euro bei den Ländern und rund 25 Mrd. Euro beim Bund. Sie sind damit nach Einschätzung des Sachverständigenrats „vollkommen unzureichend“ (<https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2023.html>).

Den Versichertenkreis auf Personen auszuweiten, die verbeamtet werden, entlastet die GRV kurz- und mittelfristig mit niedrigeren Beitragsätzen und trägt zu einem höheren Sicherungsniveau bei. Dieser Effekt kann sich langfristig umkehren, wobei sich dabei insbesondere die höhere Lebenserwartung der Beamt*innen auswirkt. Im Gegensatz zur Entlastung bei der GRV werden die öffentlichen Haushalte insgesamt kurz- bis mittelfristig zusätzlich belastet, da gleichzeitig die Finanzierung von neuen GRV-Beiträgen (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil), Ausgaben für die betriebliche Altersvorsorge (bAV) und laufende Versorgungsleistungen erbracht werden müssen. Der SVR macht dazu einen Vorschlag, mit dem sich die Integration der Beamt*innen in die GRV kostenneutral gestalten ließe. Dazu sollen innerhalb der GRV separate Beitragskassen für die Beamt*innen geschaffen werden, in die die von den Dienstherrn entrichteten GRV-Beiträge fließen. Die Gelder aus diesen Beitragskassen sollen bis auf weiteres für die Finanzierung der Ausgaben für die Beamtenversorgung verwendet werden und nicht in der restlichen GRV verausgabt werden können. Mit einer zusätzlichen betrieblichen Altersvorsorge (bAV) kann der öffentliche Dienst attraktiv gemacht werden. Für die bAV der Beamt*innen soll eine konsequente Rücklagenbildung während der aktiven Dienstzeit erfolgen (<https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2023.html>).

Es ist deshalb notwendig und sinnvoll, Bundestagsabgeordnete, Selbständige, Beamt*innen und Vorstandsmitglieder in die gesetzliche Rente einzubeziehen und die Idee der Bürgerversicherung in der Rente umzusetzen.

II. Der Deutsche Bundestag ist entschlossen, folgende Maßnahmen umzusetzen:

1. Mit Wirkung zum Beginn der 22. Legislaturperiode sollen die Bundestagsabgeordneten verpflichtend in die Gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden, wobei die Abgeordneten die eine Hälfte und der Deutsche Bundestag die andere Hälfte der Beiträge bis zur jeweils gültigen Beitragsbemessungsgrenze abführen und für die zurückliegenden Legislaturperioden Bestandschutz in der Altersversorgung gewahrt bleibt. Für diejenigen Abgeordneten, die nach weniger als 5 Jahren aus dem Bundestag ausscheiden und damit die Wartezeit von 5 Jahren in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht erreichen, soll es die Möglichkeit freiwilliger weiterer Beitragszahlungen geben.
2. Der Deutsche Bundestag ermöglicht den Abgeordneten eine zusätzliche Altersversorgung vergleichbar einer betrieblichen Altersvorsorge, eine Erwerbsminderungsrente und eine Hinterbliebenenrente. Dabei sind die grundgesetzlichen Anforderungen an eine die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung der Abgeordneten entsprechend zu berücksichtigen.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, gesetzliche Regelungen zu treffen und weitere Maßnahmen zu ergreifen, mit denen

1. alle Personen, die neu eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen, für die keine anderweitige verpflichtende Altersvorsorge besteht, mit Wirksamkeit zum 1.1.2028 obligatorisch in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden;
2. alle Personen, die bereits selbstständig tätig sind, in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden, außer wenn sie sich dagegen entscheiden (Opt-Out-Lösung);
3. die Beitragsbemessung von Selbstständigen fair und flexibel ausgestaltet wird, um den schwankenden Einkommensrealitäten von Selbstständigen gerecht zu werden. Die Beitragsbemessung orientiert sich dabei am steuerpflichtigen Einkommen. Es wird ein Mindestbeitrag zur Rentenversicherung eingeführt, der sich an der geltenden Geringfügigkeitsgrenze orientiert;
4. Möglichkeiten eröffnet werden, zusätzlich zum jeweiligen regulären Beitrag (Pflichtbeitrag) freiwillige Zahlungen zu leisten, um in guten Zeiten Lücken aus schlechten Zeiten zu schließen, insbesondere auch Lücken aus Phasen der Kindererziehung, der Pflege von Angehörigen oder geringer Einkünfte; Nachzahlungen sollen dabei über einen ausreichend langen Zeitraum und in flexiblen Raten möglich sein;
5. bei der Ausgestaltung der Bürgerversicherung gezielt Anreize zur Schließung von Rentenlücken, insbesondere der geschlechtsspezifischen Rentenlücke, geschaffen werden, indem
 - a. Zeiten der Kindererziehung und der Pflege von Angehörigen für Selbstständige ohne Nachteile gegenüber abhängig Beschäftigten angerechnet werden, auch bei Fortführung der Tätigkeit in reduziertem Umfang,
 - b. Selbstständige in diesen Phasen ihre Pflichtbeiträge auf Antrag reduzieren können und spätere Nachzahlungen leisten können;
6. für Neugründungen eine einmalige Karenzzeit von drei, auf Antrag fünf Jahren eingeführt wird, in der keine Pflichtbeiträge entrichtet werden müssen, jedoch Beiträge später freiwillig nachgezahlt werden können oder als Alternative auch der halbe Beitrag gezahlt werden kann;
7. die Betriebsrente wie bereits die geförderte private Altersvorsorge für Selbstständige geöffnet wird;
8. vorbereitende Schritte dafür ergriffen werden, mit langer Übergangsfrist als letzten Schritt der Bürgerversicherung auch die Berufe, bei denen heute eine Pflichtversicherung in Kammern und Versorgungswerken besteht, primär in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen und den Versorgungswerken die Aufgabe der zusätzlichen (analog zur betrieblichen) Altersvorsorge zu übertragen; dabei sind die Leistungsniveaus so aufeinander abzustimmen, dass das Gesamtversorgungsniveau aus gesetzlicher Rente und Versorgungswerk für künftige Versicherte

nicht wesentlich hinter dem heutigen zurückbleibt und bereits erworbene Anwartschaften vollständig erhalten bleiben;

9. neue Beamt*innen in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden und dazu eine vorbereitende Bund-Länder-Kommission eingerichtet wird;
10. die Beitragszahlungen für die Beamt*innen durch den Dienstherrn erfolgen, aber in die Gehaltsabrechnung eine Darstellung in Anlehnung an die paritätische Beitragszahlung von Arbeitnehmer*innen zur Schaffung von Vergleichbarkeit integriert wird;
11. separate Beitragskassen innerhalb der GRV eingerichtet werden, die wie vom SVR empfohlen, in den nächsten Jahrzehnten der Doppelbelastung der öffentlichen Haushalte durch hohe Pensionszahlungen und gleichzeitig neue Beitragszahlungen entgegenwirken;
12. durch eine auskömmliche betriebliche Altersversorgung das Gesamtversorgungsniveau der Beamt*innen auf einem Niveau gehalten wird, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht wird und die bisherige Höhe weitgehend erhält;
13. Regelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung etwa zum Renteneintrittsalter oder zur Rentenanpassung in ihrer Wirkung jeweils automatisch auf Beamt*innen übertragen werden, zum einen als Übergangsregelung bis zur Einbeziehung neuer Beamt*innen in die Rentenversicherung und zum anderen als dauerhafte Regelung für Beamt*innen im Bestand;
14. die Verbeamtungen, soweit dies sinnvoll ist, stärker auf hoheitliche Aufgabenbereiche beschränkt werden und so die Anzahl der Verbeamtungen reduziert wird;
15. Vorstände von Aktiengesellschaften in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden.

Berlin, den 13. Oktober 2026

Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.