

Verfassungsrechtliche Beurteilung einer Grundrente mit Einkommensfreibetrag

Stellungnahme im Auftrag der
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell), Heidelberg

10. Oktober 2019

I.

1. Die gesetzliche Rentenversicherung folgt dem Versicherungs- oder Äquivalenzprinzip. Die Versicherungsleistungen (Lohnersatz im Alter und bei Erwerbsminderung, Unterhaltersatz für Hinterbliebene) bemessen sich deshalb nach den individuell erbrachten Beiträgen. Ob der Leistungsempfänger die Versicherungsleistungen zur Bestreitung seines Lebensunterhalts benötigt, ist unerheblich.

2. Verfassungsrechtlich prägt das Äquivalenzprinzip die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das gesetzliche Rentenversicherungswesen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Weiterhin rechtfertigt das Prinzip den Eingriff in das Vermögen der Beitragszahler (Art. 2 Abs. 1 GG) und stellt sich als bereichsspezifische Ausgestaltung der Lasten- und Leistungsgerechtigkeit gemäß dem allgemeinen Gleichheitsmaßstab nach Art. 3 Abs. 1 GG dar.

3. Abweichungen vom rentenversicherungsrechtlichen Äquivalenzprinzip sind nicht ausgeschlossen, aber nur dann von Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG gedeckt und mit Art. 2 Abs. 1 GG wie auch Art. 3 Abs. 1 GG der Betroffenen vereinbar, wenn sie durch einen besonderen sachlichen Grund gerechtfertigt sind. Als einen solchen Grund anerkennt das Bundesverfassungsgericht den zielgenauen Ausgleich besonderer Nachteile, insbesondere familiär bedingter Nachteile, die die Erwerbsbiographie und damit den Er-

werb von Entgeltpunkten beeinträchtigen. So können für Kalendermonate der Kindererziehung und der nicht erwerbsmäßigen Pflege eines pflegebedürftigen Kindes zusätzliche Entgeltpunkte gutgeschrieben werden (§ 70 Abs. 3a SGB VI). Verfassungsrechtlich ist dies ergänzend durch den Schutzauftrag aus Art. 6 Abs. 1 GG abgestützt und erscheint im Gesamtzusammenhang des auf die Erwerbsbiographie abstellenden Rentenversicherungssystems letztlich systemkonform. Auch darüber hinaus sind versicherungsfremde, sozialstaatlich motivierte Elemente in der gesetzlichen Rentenversicherung in Grenzen zulässig; zumal dann, wenn sie durch einen Steuerzuschuss finanziert werden. Je weiter sich diese Elemente aber vom Äquivalenzprinzip und vom Gedanken des zielgenauen Ausgleichs besonderer Nachteile, insbesondere mit Blick auf die Erwerbsbiographie, entfernen, desto stärker strapazieren sie die Kompetenzgrundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG wie auch die Freiheits- und Gleichheitsgerechtigkeit des Systems.

II.

Nach einem aktuell im Raum stehenden Modell der Grundrente soll unter den Voraussetzungen von mindestens 35 Jahren Grundrentenzeiten und eines Durchschnittswerts dieser Zeiten von mindestens 0,24 Entgeltpunkten jährlich und höchstens 0,8 Entgeltpunkten jährlich ein Zuschlag auf die Entgeltpunkte gewährt werden. Der Durchschnittswert der Entgeltpunkte soll dazu für maximal 35 Jahre an Grundrentenbewertungszeiten auf das 2-fache erhöht werden, maximal aber auf 0,8 Entgeltpunkte jährlich. In einem weiteren Schritt soll der Zuschlag sodann um 12,5 Prozent reduziert werden, um – wie es in der Begründung heißt – das Äquivalenzprinzip zu stärken. Weitere Voraussetzung der Zuschlagsgewährung ist, dass das zu versteuernde Einkommen bei Alleinstehenden 1.200 Euro und bei Paaren das 1,5/1,7/2-fache dieses Betrags nicht übersteigt. Finanziert werden sollen die Kosten der Grundrente aus allgemeinen Haushaltsmitteln; dazu wird insbesondere die Ergreifung steuerlicher Maßnahmen vorgeschlagen (Abschaffung der Umsatzsteuerbegünstigung von Hotelleistungen, Einführung einer Finanztransaktionssteuer).

III.

1. Die Grundrente bewirkt eine Abweichung vom rentenversicherungsrechtlichen Äquivalenzprinzip. Die selektiv vorgenommene Aufwertung von Entgeltpunkten führt dazu, dass Versicherte trotz erheblich unterschiedlicher Beitragsleistungen ähnlich hohe oder sogar gleich hohe Versicherungsleistungen erhalten.

2. Eine kompetenzrechtliche und grundrechtliche Rechtfertigung, wie sie das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang verlangt, ist für die durch die Grundrente bewirkte Abweichung vom Äquivalenzprinzip aber nicht ersichtlich. Denn die Grundrente dient nicht dazu, zielgenau besondere, zumal erwerbszeitenbezogene Nachteile zu kompensieren. Ausweislich ihrer Begründung folgt sie vielmehr dem allgemeinen Motiv, die Lebensleistung von Menschen anzuerkennen, „die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben“; zudem soll sie „Schutz vor Altersarmut“ bieten.

Hierzu ist vorab festzustellen, dass die Anerkennung von Arbeitszeiten ebenso wie von Kindererziehungs- und Kinderpflegezeiten zentral und wesensprägend für die Rentenversicherung ist, mithin keine Abweichung von den diese Versicherung anleitenden Prinzipien begründen kann.

Soweit die Grundrente demgegenüber vor Altersarmut schützen soll, indem sie eine Mindestabsicherung ausgestaltet, verfolgt sie ein in höchstem Maße anerkanntes, durch das Sozialstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG getragenes Anliegen, dies aber auf verfassungsrechtlich nicht gangbarem Weg. Denn die Absicherung des zur Bestreitung des Lebensunterhalts mindestens Erforderlichen ist von vornherein nicht Regelungsgegenstand der Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG), sondern Regelungsgegenstand der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG). Die Grundrente überlagert den Zweck und die Maßstäbe der Rentenversicherung insoweit durch den gänzlich anderen Zweck und die gänzlich anderen Maßstäbe der Sozialhilfe. Die Grundrente wirkt nicht zielgenau und systemkomplementierend besonderen Nachteilen entgegen, insbesondere Nachteilen in der Erwerbsbiographie, sondern sie wirkt systemsprengend und dabei nicht einmal zielführend (dazu sogleich näher unter 3.).

Die sich ergebende Abweichung vom Äquivalenzprinzip ist deshalb, selbst bei Finanzierung der Grundrente über einen Steuerzuschuss, mit der kompetenzrechtlichen Grundlage der Rentenversicherung wie auch – nicht zuletzt angesichts der voraussichtlichen Binnenverflechtung der Finanzierungsstrukturen – mit Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG der Rentenversicherten nicht zu vereinbaren.

Dass der geplante Zuschlag auf die Entgeltpunkte nach dem oben skizzierten Modell um 12,5 Prozent reduziert werden soll, um das Äquivalenzprinzip zu stärken, hilft der konzeptionellen Problematik der Grundrente im Rahmen des Rentenversicherungssystems nicht ab. Das verfassungsrechtliche Problem ist ein kategorial-qualitatives, kein quantitatives.

3. Erschwerend tritt hinzu, dass die vorgeschlagene Ausgestaltung der Grundrente zu einer besonders erheblichen Abweichung vom Äquivalenzprinzip führt und dabei nicht einmal die richtigen Adressaten erreicht. Besonders erheblich ist die Abweichung deshalb, weil es für eine bestimmte Gruppe von Rentenversicherten zu einer schlichten Verdoppelung der erwirtschafteten Entgeltpunkte kommen soll (ergänzt durch die 12,5-Prozent-Dämpfung). Nach Maßgabe des bereichsausgestaltenden Äquivalenzprinzips bewirkt dies eine massive Ungleichbehandlung zwischen den Versicherten. Aus dem Blickwinkel derer, die keine Aufwertung der Entgeltpunkte erfahren, kann sich die Maßnahme vor dem Hintergrund ihrer eigenen Lebensarbeitsleistung durchaus als Ungerechtigkeit und als Vertrauensbruch im Rentenversicherungssystem darstellen.

Zudem stellen die Aufwertungsvoraussetzungen nach dem aktuellen Vorschlag keinesfalls sicher, dass die richtigen Adressaten erreicht werden. Mit der Bezugnahme auf das zu versteuernde Einkommen wird eine Messzahl herangezogen, die dem Kontext des Einkommensteuerrechts entstammt. Dort bildet sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ab, die Grundlage für eine gleichheitsgerechte Besteuerung ist. Besteuert werden soll nur das disponible Einkommen, weshalb erwerbs- und existenzbedingte Aufwendungen zuvor zum Abzug gebracht werden. Schon aufgrund dessen ist das zu versteuernde Einkommen nur ein höchst ungenauer Indikator dafür, ob ein Rentenversicherter in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt zu bestreiten oder nicht. Darüber hinaus hängt die Fähigkeit zur Existenzsicherung keineswegs nur von laufen-

den, einkommensteuerpflichtigen Einkünften ab, sondern ebenso von der Vermögenssituation als ganzer. Wenn sich ein Rentenversicherter eine Kapitallebensversicherung auszahlen lässt und sodann von der Substanz lebt, hat er keine laufenden Einkünfte, lebt aber dennoch nicht in Armut. Wenn auf eine Vermögensprüfung verzichtet werden soll, um eine Aufgabe selbstgenutzten Wohneigentums zu verhindern, ist dies gut nachvollziehbar. Doch führt dieser Verzicht zu einer weitreichenden Blindheit gegenüber der tatsächlichen wirtschaftlichen Situation eines Rentenversicherten. All dies zeigt, dass der aner kennenswerte Zweck der Grundrente nur dann erreicht werden kann, wenn der zentrale und sachgerechte Maßstab der Sozialstaatlichkeit herangezogen wird, der Maßstab der Bedürftigkeit.

IV.

Die konzeptionellen und inhaltlich-ausgestaltungsbezogenen Defizite des Grundrentenmodells im Rahmen des Rentenversicherungssystems lenken den Blick auf mögliche Alternativen. Eine sich aufdrängende Alternative geht vom Regelungsrahmen der Grundsicherung aus, die von dem hier zutreffenden und einschlägigen Bedürftigkeitsmaßstab regiert wird. Sollen die geleistete Arbeit und die Einzahlung in das gesetzliche Rentenversicherungssystem auch in dem Fall Anerkennung finden, dass eine Person grundsicherungsbedürftig ist, dann spricht viel dafür, im Rahmen der Grundsicherung einen substantiellen Freibetrag für Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung vorzusehen. So gelingt die Absicherung des existenznotwendigen Lebensunterhalts nach Person und Höhe zielgenau; zugleich bleibt die erwirtschaftete Rente erhalten.

Wenn nach dem aktuell im Raum stehenden Modell der Grundrente demgegenüber alle Grundrentenberechtigten einen besonderen Freibetrag in der Grundsicherung im Alter erhalten sollen, wird – aufgrund der Typisierungsproblematik der Grundrente mit Einkommensfreibetrag – ein unzutreffender Kreis von Personen in der Grundsicherung privilegiert.

Unzureichende gesetzliche Renten und daraus folgende Altersarmut sind ein ernstes gesellschaftliches Problem. Die Lösung kann aber nicht darin bestehen, ein auf dem Versicherungsprinzip beruhendes System zur sozialstaatlichen Existenzsicherung einzusetzen, ohne auch nur die Bedürftigkeit hinreichend zu ermitteln. Das gesetzliche Rentenversicherungssystem einerseits und das Grundsicherungssystem andererseits stehen in ihren Zwecken, Maßstäben und Ausgestaltungsprinzipien nebeneinander. Die Lebensarbeitsleistung sollte zu einer auskömmlichen Rente der Arbeitnehmer führen. Die Grundsicherung sollte das Existenzminimum aller Menschen gewährleisten. Wird ein Rentner gleichwohl bedürftig, ist – vorbehaltlich einer gleichheitsgerechten, konsistenten Anpassung des Rentenniveaus – das Grundsicherungssystem angesprochen. Eine Verknüpfung der Systeme ist vor allem insoweit denkbar, dass die erbrachten Vorsorgeanstrengungen durch einen Freibetrag in der Grundsicherung Anerkennung finden.