

Franz Ruland

Die Verfassungswidrigkeit der Grundrente

Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. -widrigkeit
des Entwurfs eines Grundrentengesetzes

Im Auftrag der
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft



Kölner Universitätsverlag

Franz Ruland

Die Verfassungswidrigkeit der Grundrente

**Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit bzw. -widrigkeit
des Entwurfs eines Grundrentengesetzes
(BR-Drucks. 85/20; BT-Drucks. 19/18473)**



Kölner Universitätsverlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-15017-5 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45633-8 (E-Book|PDF)

Herausgegeben von der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH (INSM)

Der Kölner Universitätsverlag ist eine Marke der
Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH.

© 2020 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-450

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen



Inhalt

	Rand- nummer
I. Die wichtigsten Ergebnisse in Kürze	1–5
II. Der Entwurf eines Grundrentengesetzes	6–11
III. Die Grundrente: Voraussetzungen, Höhe und Finanzierung	12–34
1. Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung	12–16
2. Die zeitlichen Voraussetzungen für den Bezug der Grundrente	17–18
3. Die Berechnung und die Höhe der Grundrente	19–23
4. Der vorausgesetzte Grundrentenbedarf	24–28
5. Grundrente auch für den Rentenbestand	29–30
6. Die Kosten der Grundrente und ihre Finanzierung	31
7. Der Freibetrag für die gesetzliche Rente in der Grundsicherung und beim Wohngeld	32
8. Die Stellungnahme des Bundesrates	33–34
IV. Verfassungsrechtliche Einwände gegen den Entwurf eines Grundrentengesetzes	35–117
1. Die Ungleichbehandlung von Versicherten	36–86
1.1 Die Prüfungsmaßstäbe	37–44
1.2 Die Gleichheitswidrigkeit des Grundrentengesetzes	45–86
1.2.1 Die verfassungsrechtliche Relevanz des Prinzips der Teilhabeäquivalenz	46–56
1.2.2 Die Unvereinbarkeit der geplanten Grundrente mit dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz	57–86
2. Die Ungleichbehandlung von Sozialhilfeempfängern	87–101
2.1 Die Ungleichbehandlung von Sozialhilfebedürftigen mit weniger als 33 Jahren Grundrentenzeit	88–91
2.2 Die Benachteiligung von Rentenversicherten gegenüber Sozialhilfeempfängern mit betrieblicher oder privater Rente	92–101

3.	Verfassungswidrigkeit der Einkommensanrechnung	102–117
3.1	Die Verfassungsmäßigkeit der Anrechnung von Einkommen	103–108
3.1.1	Die Verfassungsmäßigkeit der Anrechnung des Einkommens des Ehegatten	104–105
3.1.2	Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Nichtberücksichtigung des Vermögens	106–108
3.2	Die verfassungswidrige Nichtanrechnung von Einkommen des Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft	109–117
3.2.1	Der Beurteilungsmaßstab	110–112
3.2.2	Die Verfassungswidrigkeit der geplanten Regelung	113–117
V.	Zusammenfassung	118–133
1.	Die Verfassungswidrigkeit der §§ 76g, 307e und 307f E-SGB VI	119–126
2.	Die Verfassungswidrigkeit des § 82a E-SGB XII	127–128
3.	Die Verfassungswidrigkeit des § 97a E-SGB VI	129–132
4.	Gesamtergebnis	133

Literatur

Autor / Herausgeber

I. Die wichtigsten Ergebnisse in Kürze

[1] Die Regelungen in dem Entwurf eines Grundrentengesetzes über die Voraussetzungen und die Berechnung der Grundrente in §§ 76g, 307e und 307f E-SGB VI sind mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG unvereinbar. Sie führen dazu, dass

- Versicherte trotz gleicher Beitragsleistung unterschiedlich hohe Renten,
- Versicherte trotz unterschiedlicher Beitragsleistung gleich hohe Renten und
- Versicherte trotz niedrigerer Beitragsleistung höhere Renten als Versicherte mit höherer Beitragsleistung

erhalten.

Diese Ergebnisse widersprechen – auch was die Beitragswerte betrifft – ganz erheblich dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz, das das Rentenversicherungsrecht prägt und durch den Gleichheitssatz des Grundgesetzes geboten ist. Dieses Äquivalenzprinzip fordert, dass Versicherte bei gleicher Beitragsleistung gleich hohe Renten und Versicherte mit unterschiedlich hoher Beitragsleistung entsprechend unterschiedlich hohe Renten erhalten müssen. Der Gesetzgeber kann, um einen sozialen Ausgleich zu bewirken, von dem Äquivalenzprinzip abweichen, wenn es hierfür entsprechend gewichtige sachliche Gründe gibt. Diese fehlen jedoch.

[2] Die Behauptung des Entwurfs, dass „aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger [...] gerade jahrzehntelange Arbeit zu unterdurchschnittlichen Löhnen, Zeiten der Kindererziehung und der Pflege in der Rente nicht angemessen genug gewürdigt und anerkannt [wird],“ ist unbelegt und inhaltlich unzutreffend. Die meisten Versicherten mit unterdurchschnittlichem Einkommen haben ein Haushaltseinkommen, das deutlich oberhalb der Armutgefährdungsgrenze liegt. Die Behauptung, dass Kindererziehungszeiten nicht angemessen genug gewürdigt würden, kann schon deshalb den Entwurf nicht rechtfertigen, weil die Bewertung der Kindererziehungs- und -berücksichtigungszeiten oberhalb der Grenze liegt, ab der es keine Grundrente mehr gibt. Der Entwurf begünstigt vor allem Personen, die teilzeitbeschäftigt waren. Sie könnten mit der Grundrente eine gleich hohe oder höhere Gesamttrentenleistung erhalten als Personen, die vollzeitbeschäftigt waren. Das ist mit dem Gleichheitssatz unvereinbar.

[3] Das Ziel, dass Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, auch bei unterdurchschnittlichem Einkommen besser dastehen als jemand, der wenig oder gar nicht gearbeitet und somit wenige oder keine Pflichtbeiträge gezahlt hat, entspricht einer verfassungsrechtlichen Vorgabe aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG. Das Ziel wird im geltenden Recht nicht realisiert. Doch wäre das Grundrentengesetz nicht geeignet, es zu verwirklichen. Sowohl die Grundrente als auch der vorgeschlagene Freibetrag in der Grundsicherung setzen eine mindestens 33-jährige Grundrentenzeit voraus. Bei einer so langen Versicherungsdauer besteht nur in seltenen Fällen Altersarmut, sodass sich in den meisten Fällen, in denen es zu Leistungen nach diesem Gesetz käme, das Problem gar nicht erst stellt, das gelöst werden soll. In den Fällen, in denen es sich stellen würde, gäbe es keine Leistungen, weil wegen der geforderten 33 Jahre Grundrentenzeit die zeitlichen Voraussetzungen nicht erfüllt wären. Das Gesetz wäre also ungeeignet, das selbst gesteckte Ziel zu erreichen. Auch das Ziel, Altersarmut zurückzudrängen, kann den Gesetzentwurf nicht rechtfertigen. Die Grundrente trägt nahezu nichts zur Bekämpfung von Altersarmut bei. Bei dem begünstigten Personenkreis ist Altersarmut die seltene Ausnahme. Sie ist anzutreffen vor allem bei den Personen, die die zeitlichen Voraussetzungen der Grundrente nicht erfüllen und sie daher auch nicht bekommen.

[4] Der vorgeschlagene Freibetrag in der Grundsicherung für Rentenversicherte, die 33 Jahre mit Grundrentenzeiten zurückgelegt haben, verletzt in zweifacher Weise den Gleichheitssatz: Die Regelungen der steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter müssen grundsätzlich für alle Bürger gleich sein. Es ist nicht Aufgabe der Sozialhilfe, sicherzustellen, dass Sonderregelungen für Rentenversicherte das mit ihnen angestrebte Ziel auch tatsächlich erreichen; dies gilt umso mehr, als die zugrunde liegenden Regelungen im Rentenrecht wegen eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz verfassungswidrig sind. In der Zusammenschau mit § 82 Abs. 4 SGB XII, der ohne zeitliche Voraussetzungen einen entsprechenden Freibetrag in der Grundsicherung lediglich für Personen vorsieht, die freiwillig betrieblich oder privat vorgesorgt haben, ergibt sich ein weiterer Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Es ist willkürlich, dass dieser Freibetrag weder in § 82a E-SGB XII noch in § 82 Abs. 4 SGB XII auf alle gesetzlich Versicherten erstreckt wird. Der Gesetzgeber trägt gerade für die, die gesetzlich versichert sind und die insoweit in der Wahl und Ausgestaltung

ihrer Alterssicherung keine Entscheidungsfreiheit besitzen, eine größere – zumindest aber gleich hohe – Verantwortung als für Personen, die ihre Altersvorsorge privat selbst gestalten können. Dieser Verantwortung wird er mit dem geplanten Gesetzentwurf nicht gerecht. Würde das Vorhaben Gesetz, würden Personen, die die vorausgesetzten 33 Jahre mit Grundrentenzeiten nicht erfüllen, weder die Grundrente noch den Freibetrag in der Grundsicherung erhalten; sie gingen leer aus und würden nicht anders behandelt als Personen, die keinerlei Altersvorsorge betrieben haben. Das aber ist eine verfassungswidrige Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte.

[5] Die in § 97a E-SGB VI geregelte Anrechnung von Einkommen auf die Grundrente ist grundsätzlich sachgerecht. Doch ist § 97a E-SGB VI aus zwei Gründen verfassungswidrig: Im Gegensatz zu Einkommen wird Vermögen nicht auf die Grundrente angerechnet. Das führt zu einer Ungleichbehandlung vergleichbarer Fälle. § 97a Abs. 1 E-SGB VI ist zudem wegen eines Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 GG verfassungswidrig. Der dort statuierte Schutz (auch) der Ehe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verletzt, wenn bei der Anrechnung von Einkommen auf Sozialleistungen Ehen gegenüber eheähnlichen Gemeinschaften benachteiligt werden und es sich dabei nicht nur um eine unbeabsichtigte Nebenfolge der Regelung handelt. Da nach dem Gesetzentwurf die Einkommensanrechnung nur auf den Ehegatten beschränkt wird und ganz bewusst den Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft nicht miterfasst, wird gegenüber einer solchen Gemeinschaft die Ehe benachteiligt. Dies verletzt Art. 6 Abs. 1 GG.

II. Der Entwurf eines Grundrentengesetzes

[6] Nachdem das Bundeskabinett am 19. Februar 2020 der Überarbeitung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesarbeitsministerium) zugestimmt hatte, ist der „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)“ am 21. Februar 2020 dem Bundesrat zugeleitet worden.¹ Er soll – so war die Planung jedenfalls vor Ausbruch der Corona-Krise – noch vor der parlamentarischen Sommerpause Gesetz werden und am 1. Januar 2021 in Kraft treten (Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes). Die Eile, mit der auch die parlamentarischen Beratungen ablaufen sollen,² macht deutlich, dass die Bundesregierung weiterhin nicht bereit zu sein scheint, auf Kritik und Verbesserungsvorschläge einzugehen. Da der Gesetzesentwurf – von Sozialverbänden und Gewerkschaften abgesehen – fast nur auf Kritik gestoßen ist,³ würde aus Sicht der Bundesregierung eine erneute grund-

1 BR-Drucks. 85/20.

2 So hat der Nationale Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme zu diesem Gesetzesentwurf beanstandet, dass „die verfügbare Verwaltungsexpertise [...] im Fall der Grundrente nicht ausreichend genutzt [wurde]. Ein Zeitraum von nur wenigen Tagen für die Prüfung eines solch wichtigen und verwaltungsintensiven Vorhabens ist das Gegenteil besserer Rechtsetzung. Die Vorgehensweise bei diesem Vorhaben reiht sich ein in die wachsende Anzahl der politischen Vorhaben, bei denen die Fristen nicht beachtet werden und eine angemessene Beteiligung von Betroffenen und Verwaltungsexperten nicht mehr stattfindet“ (BR-Drucks. 85/20, Anhang, 12 = BT-Drucks. 19/18473, 59).

3 Dazu: *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (74 ff.); *dies.*, SGB 2019, 509 ff.; *Cremer*, DRV 2020, 127 (133 ff.); *Gasche*, Wirtschaftsdienst 2012, 605 (607); *Kube*, 1 ff.; *Papier*, DRV 2019, 1 (6 f.); *Peters-Lange*, SGB 2019, 464 (471 f.); *Raffelhüschen*, WSI-Mitteilungen 2019, 315 ff.; *Ragnitz*, Ordo 2020, 325 ff.; *ders.*, ifo-Schnelldienst 3/2020, 1 ff.; *Ruland*, NZS 2019, 881 ff.; *ders.*, Wirtschaftsdienst 2019, 189 ff.; 432 ff.; *ders.*, DRV 2018, 1 (18 f.); *ders.*, Statt Grundrente: Freibetrag, NZS 13/2018, Editorial; *ders.*, in Artikeln in Frankfurter Allgemeine Zeitung (8.4.2019), Süddeutsche Zeitung (25.2.2019) und Tagesspiegel (17.2.2020); *ders.* bereits ZRP 1987, 354 ff.; *Schmähl*, Wirtschaftsdienst 2019, 814 f.; *Steinmeyer*, 1 ff.; *Straubhaar*, Geplante Grundrente ist weder gerecht noch effizient, Die Welt vom 7.2.2019; *Weiß/Moog/Ehrentraut*, Berechnungen zur Grundrente, Oktober 2019; siehe auch *Blüm*, Die Respektrente ist Pfusch, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 17.2.2019; *Scherff*, Die Respektrente taugt nichts, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 10.2.2019; Sozialbeirat, BT-Drucks. 19/15630, 119 ff.; für die Grundrente: *Kerschbaumer*, WSI-Mitteilungen 2019, 315 ff.; *Klammer/Wagner*, Wirtschaftsdienst 2020, 29 ff.; *Köhler-Rama*, SGB 2019, 80 ff.; *ders.*, Wirtschaftsdienst 2019, 432 ff.; sehr vorsichtig: *Flecken*, NZS 2019, 769 (773 f.); Die Grundrente „dürfte sich noch innerhalb des Gestaltungsspielraums [des Grundgesetz-

sätzliche Diskussion des Entwurfs das Gesetzesvorhaben und bei seinem Scheitern auch den Zusammenhalt der großen Koalition gefährden.

[7] Dennoch sei nochmals eindringlich vor der Annahme dieses Entwurfs und der Einführung einer Grundrente gewarnt. Ihr Konzept und ihre Ausgestaltung sind in zahlreichen Punkten mit dem Grundgesetz unvereinbar; die Grundrente sieht sich zudem erheblichen sozialpolitischen Bedenken gegenüber. Die verwaltungsmäßige Umsetzung des Gesetzes bis zum geplanten Inkrafttreten bereits am 1. Januar 2021 ist unrealistisch,⁴ zumal das Gesetz – wenn es denn kommen sollte – nicht vor dem Sommer ausformuliert vorliegen wird; die Corona-Krise lässt den Termin Anfang Januar 2021 vermutlich gänzlich unerreichbar werden. Sollte das Gesetz zum Beginn oder zur Mitte 2021 tatsächlich in Kraft treten, werden der Ärger und die Enttäuschung in der Bevölkerung darüber groß sein, weil sich dann herausstellt und den Betroffenen klar wird, dass all die Argumente, mit denen die Grundrente gerechtfertigt wurde, unzutreffend sind und Erwartungen geschürt wurden, die sie nicht erfüllen kann.⁵ Der Ärger und die Enttäuschung der Bürger kommen dann genau vor der Bundestagswahl im Jahr 2021.

[8] Es war nicht nachzuvollziehen, dass sich die jetzige große Koalition in ihrem Vertrag vom 7. Februar 2018⁶ nach schwierigen Sondierungsgesprächen⁷ darauf verständigt hat, dass „die Lebensleistung von Menschen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben, [...] honoriert und ihnen ein regelmäßiges Alterseinkommen in Höhe von 10 % oberhalb des Grundsicherungsbedarfs zugesichert werden [soll]. Die Grundrente soll für

zes] bewegen“; zu EU-rechtlichen Fragen: *Eichenhofer*, ZESAR 2019, 359 ff.; siehe auch *Blum/de Britto Schiller/Potrafke/Ragnitz/Werding*, Der Kompromiss zur Grundrente – erfüllt er die Erwartungen? Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel, ifo-Schnelldienst 1/2020, 45 ff.

4 Dazu Stellungnahme der DRV Bund vom 20.1.2020; siehe auch die Stellungnahme des Bundesrates, BR-Drucks. 85/20 (Beschluss), 11 = BT-Drucks. 19/18473, 72.

5 „Die Grundrente wird im öffentlichen Raum mit einer Zielsetzung verbunden, bei der sie nur scheitern kann“, *Cremer*, DRV 2020, 127 (134); ähnlich Sozialbeirat, BT-Drucks. 19/15630, 130: „Insofern verbindet der Beschluss des Koalitionsausschusses die Grundrente mit Zielsetzungen, denen sie in großen Teilen nicht gerecht wird.“

6 Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 7.2.2018; zur geplanten Rentenpolitik: *Ruland*, DRV 2018, 1 ff.

7 Ergebnisse der Sondierungsgespräche zwischen CDU, CSU und SPD – Finale Fassung, 12.1.2018, 12 ff.

bestehende und zukünftige Grundsicherungsbezieher gelten, die 35 Jahre an Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehung bzw. Pflegezeiten aufweisen. Berechtig sind Versicherte, die 35 Jahre mit Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehung bzw. Pflegezeiten aufweisen. Voraussetzung für den Bezug der ‚Grundrente‘ soll eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung sein. Dabei soll klargestellt werden, dass die Bezieher von Grundsicherung im Alter in ihrem selbst genutzten Haus oder ihrer Wohnung im Regelfall weiterhin wohnen können. Die Abwicklung der ‚Grundrente‘ soll durch die Rentenversicherung erfolgen. Sie soll bei der Bedürftigkeitsprüfung mit den Grundsicherungsämtern zusammenarbeiten.“⁸

[9] Die Einigung auf die Einführung einer Grundrente war schon deshalb wenig nachvollziehbar, weil bereits die Vorgängermodelle – die „Zuschussrente“ und dann die „Lebensleistungsrente“ der damaligen Bundesarbeitsministerin *Ursula von der Leyen* (CDU)⁹ sowie danach die „Solidarrente“ bzw. – wie sie später hieß – „solidarische Lebensleistungsrente“ ihrer Amtsnachfolgerin *Andrea Nahles* (SPD)¹⁰ – wegen nicht auflösbarer Systemwidersprüche gescheitert waren. Der erste Entwurf des Grundrentengesetzes vom 21. Mai 2019, den das Bundesarbeitsministerium dem Koalitionsausschuss vorgelegt hatte, ist in seiner sozialpolitischen Zielsetzung mit den Vorgängermodellen vergleichbar. Allerdings ist der begünstigte Personenkreis dadurch, dass weniger Versicherungsjahre vorausgesetzt werden und auch der Rentenbestand begünstigt werden soll, erheblich ausgeweitet worden, was das Vorhaben viel teurer macht. Außerdem sollte eine Gleitzone von zwei Jahren dafür sorgen, dass auch Versicherte mit mindestens 33 Jahren an Grundrentenzeiten einen Grundrentenzuschlag erhalten können. Neu waren auch Details der Umsetzung des

8 Koalitionsvertrag, Fn. 6, 92 (Ziffer 4250 ff.).

9 BT-Drucks. 18/4558; gegen diesen Vorschlag: Sozialbeirat, BT-Drucks. 18/6870, 98 ff.; ders., BT-Drucks. 18/95, 86, 89 ff.; ders., BT-Drucks. 17/11740, 80 f.; *Brettschneider*, ZSR 2012, 149 (161 ff.); *Mandler*, Wirtschaftsdienst 2012, 822 (823 f.); *Gasche*, Wirtschaftsdienst, 2012, 605 (607); *Rische*, RVaktuell, 2014, 2 (8 f.); *Ruland*, NZS 2016, 721 (726); *ders.*, DRV 2013, 101 (110); *ders.*, DRV 2012, 73 (80); *ders.*, in: SDSRV, 93 (107 ff.).

10 Zu diesem Vorschlag: „Vorwärts“ vom Oktober 2012, 6; siehe auch dpa Nr. 0595 vom 24.9.2012; gegen diesen Vorschlag: *Arent*, ifo-Schnelldienst 19/2012, 21 ff.; *Börsch-Supan*, Frankfurter Allgemeine Zeitung (17.9.2012); *Färber/Fehr/Ruland*, ifo-Schnelldienst 19/2012, 4 ff.; *Ruland*, in: SDSRV 93, (109); *ders.*, „Realität und Illusion – Die Konzepte zur Alterssicherung des Bundesarbeitsministeriums und der SPD“, NZS 26/2017, H. 14, Editorial, III/IV.

Vorschlags, insbesondere der zunächst vorgesehene Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung.

[10] Da die Bedürftigkeitsprüfung aber im Koalitionsvertrag ausdrücklich vorgesehen war, ist hierüber in der Koalition monatelang so kontrovers diskutiert worden, dass deren Fortbestand gefährdet schien. Der Koalitionsausschuss hat sich dann – auch um die große Koalition zu stabilisieren – am 10. November 2019 auf einen Kompromiss verständigt, der u. a. dazu geführt hat, dass nicht die Bedürftigkeit, sondern nur noch der „Bedarf“ des Antragstellers überprüft wird. Der daraufhin vorgelegte Gesetzentwurf hat zudem die Zahl der vorausgesetzten Versicherungsjahre von 35 auf 33 Jahre abgesenkt; allerdings steht, wie noch zu zeigen sein wird,¹¹ denjenigen, die zwischen 33 und unter 35 Versicherungsjahre zurückgelegt haben, nur ein in der Höhe abgesenkter Anspruch auf die Grundrente zu.

[11] Die geplante Grundrente ist das „Herzstück“¹² dieses Gesetzentwurfs (Art. 1). Vorgesehen ist des Weiteren die Einführung von Freibeträgen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende des SGB II (Art. 2), in der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung des SGB XII (Art. 3), in den fürsorglichen Leistungen der sozialen Entschädigung des Bundesversorgungsgesetzes (BVG) (Art. 4) und im Wohngeld (Art. 5). Bis zum 31. Dezember 2025 soll durch die Bundesregierung evaluiert werden, ob die mit der Einführung der Grundrente angestrebten Ziele erreicht worden sind (§ 307g E-SGB VI).

11 Rn. 20.

12 BR-Drucks. 85/20, 2.

III. Die Grundrente: Voraussetzungen, Höhe und Finanzierung

1. Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung

[12] Die von den Rentenversicherungsträgern¹³ zu berechnende und auszuzahlende Grundrente ist nach § 76g Abs. 1 SGB VI in der Fassung des Entwurfs (künftig z. B.: E-SGB VI) ein „Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung“.¹⁴ Er ist bei der Rentenberechnung von Amts wegen zu berücksichtigen, sodass es – von dem Rentenantrag abgesehen (§ 115 Abs. 1 SGB VI) – für die Grundrente keines gesonderten Antrags bedarf.

[13] Der Entgeltpunkt ist eine Grundgröße des deutschen Rentenrechts. Das in den einzelnen Kalenderjahren durch Beiträge versicherte Arbeitsentgelt und Arbeitseinkommen wird auf vier Dezimalstellen (§ 121 Abs. 1 SGB VI) in Entgeltpunkte umgerechnet. Versichert ist das Arbeitsentgelt bis zur Beitragsbemessungsgrenze (§ 159 SGB VI).¹⁵ Wer im Kalenderjahr ein Arbeitseinkommen in Höhe des Durchschnittseinkommens erzielt hat, bekommt einen Entgeltpunkt (§ 63 Abs. 2 SGB VI). Hat jemand halb so viel verdient, bekommt er 0,5000 Entgeltpunkte, bei einem Einkommen in Höhe des Anderthalbfachen des Durchschnittseinkommens werden 1,5000 Entgeltpunkte gutgeschrieben. In den neuen Bundesländern treten bis zum 30. Juni 2024 (§§ 255a, 254c¹⁶) an die Stelle von Entgeltpunkten Entgeltpunkte (Ost) (§ 254d SGB VI).

[14] Beispiele:

(Vorläufiges) Durchschnittsentgelt für 2020: 40.551 Euro,¹⁷

Versichertes Arbeitseinkommen im Jahr 2020:

13 Verfassungsrechtliche Bedenken auch dagegen bei *Brosius-Gersdorf*, SGB 2019, 509 (513).

14 Rechtsvergleichend: *Geppert*, DRV 2020, 145 (161 f.).

15 2020 in der allgemeinen Rentenversicherung in den alten Bundesländern 82.800 Euro, in den neuen Bundesländern 77.400 Euro jeweils im Jahr (vgl. § 3 Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2020 v. 17. Dez. 2019 [BGBl. I, 2848]).

16 In der Fassung des Rentenüberleitungsabschlussgesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I, 2575).

17 § 1 Abs. 2 Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2020.

- a) 50.000 Euro ergeben 1,2330 Entgeltpunkte,
- b) 40.551 Euro ergeben 1,0000 Entgeltpunkte,
- c) 32.457 Euro ergeben 0,8004 Entgeltpunkte,
- d) 12.165 Euro ergeben 0,3000 Entgeltpunkte.

[15] Bei der Regelaltersrente führt bei einem aktuellen Rentenwert von ab 1. Juli 2020 34,19 Euro ein Entgeltpunkt in den alten Bundesländern und von 33,23 Euro in den neuen Bundesländern zu einer Rente von 34,19 Euro bzw. 33,23 Euro.¹⁸ Bei 45 Jahren Durchschnittsverdienst beträgt die Rente demnach 1.538,55 Euro bzw. 1.495,35 Euro. Da ein Entgeltpunkt der Gegenwert für einen Durchschnittsbeitrag ist, beträgt sein Beitragswert im Jahr 2020 bei einem Beitragssatz von 18,6 Prozent ($40.551 \times 18,6 \text{ Prozent} =$) 7.542,49 Euro.

[16] Da die Grundrente als Zuschlag an Entgeltpunkten ausgestaltet ist, ist sie dynamisch, wird also wie die ihr zugrunde liegende Rente jährlich angepasst (§§ 63 Abs. 6, 64 SGB VI). Geht der Versicherte vorzeitig in Rente, erfassen wegen des Zugangsfaktors (§ 77 SGB VI) die Abschläge oder Zuschläge auch die Grundrenten-Entgeltpunkte. Der Zuschlag an Entgeltpunkten wegen langjähriger Versicherung kommt im Fall des Todes des Versicherten unter Berücksichtigung des jeweiligen Rentenartfaktors (§ 67 SGB VI) auch den Hinterbliebenen zugute. Im Versorgungsausgleich gelten für den Zuschlag an Entgeltpunkten Sonderregelungen (§ 120f E-SGB VI).

2. Die zeitlichen Voraussetzungen für den Bezug der Grundrente

[17] Die Grundrente bekommen nur Versicherte, die mindestens 33 Jahre mit Grundrentenzeiten zurückgelegt haben (§ 76g Abs. 1 E-SGB VI). Grundrentenzeiten sind nicht nur Pflichtbeitragszeiten aufgrund einer versicherten Beschäftigung oder selbständigen Tätigkeit, sondern auch Zeiten der Versicherung wegen Kindererziehung oder Pflege oder wegen des Bezugs von Leistungen bei Krankheit und Rehabilitation und Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung oder Pflege. Hinzugekommen sind die Ersatzzeiten (z. B.

18 § 1 Rentenwertbestimmungsverordnung 2020 in der Fassung des Entwurfs (BR-Drucks. 191/20).

Zeiten des Kriegsdienstes oder der Vertreibung). Nicht berücksichtigt werden Versicherungs- oder Anrechnungszeiten wegen Arbeitslosigkeit, auch wenn Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosengeld II oder in der Vergangenheit Arbeitslosenhilfe gezahlt wurde (§ 76g Abs. 2 E-SGB VI, § 244 Abs. 3 SGB VI),¹⁹ und eine Zurechnungszeit (§ 59 SGB VI),²⁰ auf die vor allem Erwerbsminderungsrentner angewiesen sind.

[18] Es wird – entgegen vielfacher Versuche, die Grundrente als Leistung für diejenigen zu rechtfertigen, die ihr Leben lang gearbeitet haben,²¹ – nicht vorausgesetzt, dass eine Vollzeitbeschäftigung ausgeübt wurde. Auch eine Teilzeitbeschäftigung zählt. Es geht auch gar nicht anders, weil nirgendwo gespeichert ist, wie viele Stunden jemand regelmäßig gearbeitet hat. Es soll jedoch dem Koalitionsbeschluss zufolge geprüft werden, ob ab dem Jahr 2021 eine entsprechende „unbürokratische“ Meldung eingeführt werden kann.²² Allerdings darf das Entgelt aus der Teilzeitbeschäftigung nicht so niedrig sein, dass im Durchschnitt der vorausgesetzten 33 Jahre sich nicht mindestens ein Wert von jeweils 0,3000 Entgeltpunkten (im Monat: 0,0250 Entgeltpunkte) ergibt; das wäre ab 1. Juli 2020 beispielsweise ein Rentenanspruch von mindestens $(0,3000 \times 33 \times 34,19 =)$ 338,48 Euro im Monat in den alten Bundesländern und von 328,98 Euro in den neuen Bundesländern. Ist der Rentenanspruch niedriger, besteht kein Anspruch auf die Grundrente; entsprechende Monate sind keine Grundrentenbewertungszeiten (§ 76g Abs. 3 E-SGB VI).

3. Die Berechnung und die Höhe der Grundrente

[19] Die Ermittlung der Höhe der Grundrente, d. h. die Ermittlung des Zuschlags an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung, ist kompliziert.²³ Ausgangswert ist der Durchschnittswert an Entgeltpunkten aus allen Kalendermonaten mit Grundrentenbewertungszeiten (§ 76g Abs. 4 S. 1 E-SGB VI). Er muss – wie eben dargestellt (Rn. 18) – mindestens 0,3000 Entgeltpunkte im Jahr betragen. Bei 35 Jahren ergibt das einen Rentenanspruch von $(0,3000 \times 35 \times 34,19 =)$ 359,00 Euro

19 Zu den Gründen: BT-Drucks. 19/17762, 3.

20 Zu den Gründen: BT-Drucks. 19/17762, 3.

21 BR-Drucks. 85/20, 1.

22 BR-Drucks. 85/20, 35.

23 Dazu sehr ausführlich *Ragnitz*, ifo-Schnelldienst 3/2020, 1 (2).

monatlich. Wird dieser Durchschnitt nicht erreicht, besteht kein Anspruch auf die volle Grundrente.

[20] Liegt der Durchschnittswert zwischen 0,3000 und 0,4002 Entgeltpunkten, geht er als Ausgangswert in die Berechnung der Grundrente ein. Die Summe der gesamten Entgeltpunkte verdoppelt sich auf 0,6000 bzw. 0,8004 Entgeltpunkte. Übersteigt der Durchschnittswert 0,4002 Entgeltpunkte im Jahr, greift die Begrenzung durch den Höchstwert. Er beträgt bei 35 oder mehr Jahren mit Grundrentenzeiten 0,0667 Entgeltpunkte im Monat, das sind 0,8004 Entgeltpunkte im Jahr. Diese Begrenzung hat zur Folge, dass, wenn der Durchschnittswert z. B. 0,5000 Entgeltpunkte beträgt, der Zuschlag nur noch aus dem Wert der Differenz zwischen dem Durchschnittswert und dem Höchstwert berechnet wird. Im konkreten Fall wären es 0,3004 Entgeltpunkte im Jahr bzw. 0,0250 Entgeltpunkte im Monat. Die Begrenzung bedeutet auch, dass ab einem Durchschnittswert von 0,8004 Entgeltpunkten, das entspricht bei 35 Jahren einem Rentenanspruch von 957,80 Euro, kein Anspruch auf Grundrente mehr besteht.

[21] Hat der Versicherte nur 33 Jahre mit Grundrentenzeiten, beträgt der Höchstwert 0,0334 Entgeltpunkte im Monat, 0,4008 Entgeltpunkte im Jahr (§ 76g Abs. 4 S. 3 E-SGB VI). Die Grundrente kann in diesem Fall höchstens $(0,4008 - 0,3000 =)$ 0,1008 Entgeltpunkte im Jahr bzw. 0,0084 Entgeltpunkte im Monat ausmachen. Sind mehr als 33, aber weniger als 35 Jahre mit Grundrentenzeiten belegt, erhöht sich der Höchstwert von 0,0334 Entgeltpunkten um 0,001389 Entgeltpunkte je zusätzlichen Kalendermonat, wobei das Ergebnis auf vier Dezimalstellen zu runden ist. Bei z. B. 34 Jahren beträgt der Höchstwert $(0,0334 + [12 \times 0,001389 =]$ 0,016668 $=)$ gerundet 0,0501 Entgeltpunkte im Monat und 0,6012 im Jahr.

[22] Zur Berechnung des Zuschlags an Entgeltpunkten wird der ermittelte Entgeltpunktwert um 12,5 Prozent gemindert. Dies geschieht durch eine Multiplikation mit dem Faktor 0,875 (§ 76g Abs. 4 S. 6 E-SGB VI). Diese Reduzierung des Entgeltpunktwerts – ein Ergebnis des in der Koalition erzielten Konsenses – soll, so heißt es, „der Stärkung des Äquivalenzprinzips bei der Grundrente [dienen]“²⁴. Der gekürzte Wert ist dann mit der Zahl der Monate mit Grundrentenbewertungszeiten zu multiplizieren, höchstens mit der Zahl 420 (= 35 Jahre).

[23] Beispiele:²⁵

Höhe der beitragsfinanzierten Rente bei einem aktuellen Rentenwert
ab 1. Juli 2020 von 34,19 Euro:

- a) Entgeltpunktwert nach 35 Jahren mit Grundrentenbewertungszeiten
je Jahr: 0,4002,
Höhe der beitragsfinanzierten Rente:
(0,4002 x 35 x 34,19 =) 478,90 Euro monatlich;
- b) Entgeltpunktwert nach 35 Jahren mit Grundrentenbewertungszeiten
je Jahr: 0,5000,
Höhe der beitragsfinanzierten Rente:
(0,5000 x 35 x 34,19 =) 598,33 Euro monatlich;
- c) Entgeltpunktwert nach 35 Jahren mit Grundrentenbewertungszeiten
je Jahr: 0,6000,
Höhe der beitragsfinanzierten Rente:
(0,6000 x 35 x 34,19 =) 717,99 Euro monatlich;
- d) Entgeltpunktwert nach 35 Jahren mit Grundrentenbewertungszeiten
je Jahr: 0,7500,
Höhe der beitragsfinanzierten Rente:
(0,7500 x 35 x 34,19 =) 897,49 Euro monatlich.

Höhe der Grundrente bei einem aktuellen Rentenwert
ab 1. Juli 2020 von 34,19 Euro:

- a) $0,4002 \times 2 = 0,8004$; Höchstwert ($12 \times 0,0667 = 0,8004$) nicht überschritten;
Ausgangswert: 0,4002,
Kürzung um 12,5 Prozent: ($0,4002 \times 0,875 =$) 0,3502 Entgeltpunkte,
Höhe der Grundrente: $0,3502 \times 35 \times 34,19 = 419,07$ Euro monatlich;
- b) $0,5000 \times 2 = 1,0000$, Höchstwert: 0,8004 überschritten;
gekürzter Ausgangswert: 0,3004,
Kürzung um 12,5 Prozent: ($0,3004 \times 0,875 =$) 0,2629 Entgeltpunkte,
Höhe der Grundrente: $0,2629 \times 35 \times 34,19 = 314,60$ Euro monatlich;
- c) $0,6000 \times 2 = 1,2000$, Höchstwert: 0,8004 überschritten,
gekürzter Ausgangswert: 0,2004,

25 Rechenbeispiele für die alten Bundesländer. Siehe auch die Berechnung des Sozialbeitrags,
BT-Drucks. 19/15630, 126.

- Kürzung um 12,5 Prozent: $(0,2004 \times 0,875 =) 0,1754$ Entgeltpunkte,
 Höhe der Grundrente: $0,1754 \times 35 \times 34,19 = 209,89$ Euro monatlich;
- d) $0,7500 \times 2 = 1,5000$, Höchstwert: 0,8004 überschritten,
 gekürzter Ausgangswert: 0,0504,
 Kürzung um 12,5 Prozent: $(0,0504 \times 0,875 =) 0,0441$ Entgeltpunkte,
 Höhe der Grundrente: $0,0441 \times 35 \times 34,19 = 52,77$ Euro monatlich.

Betrag von Renten und Grundrente zusammen:

- a) $478,90 + 419,07 = 897,97$ Euro monatlich,
 b) $598,33 + 314,60 = 912,93$ Euro monatlich,
 c) $717,99 + 209,89 = 927,88$ Euro monatlich,
 d) $897,49 + 52,77 = 950,26$ Euro monatlich.

4. Der vorausgesetzte Grundrentenbedarf

[24] Die noch im Koalitionsvertrag ausdrücklich vereinbarte Bedürftigkeitsprüfung ist durch eine Prüfung nur des Bedarfs ersetzt worden. Neben der gesetzlichen Rente werden auch sonstige Einkommen des Berechtigten und seines Ehegatten berücksichtigt. Einkommen des Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft bleibt – wie sich eindeutig aus der Begründung des Gesetzentwurfs ergibt – unberücksichtigt.²⁶ Maßstab ist das zu versteuernde Einkommen unter Hinzurechnung des bis 2040 noch steuerfrei gestellten Anteils der Rente und aller Kapitalerträge. Dieses Einkommen wird auf die Grundrente angerechnet, soweit es bestimmte Freibeträge übersteigt (§ 97a E-SGB VI). Der Grundrentenbedarf wird bei der Erstbewilligung des Grundrentenzuschlags und dann jährlich durch eine umfassende Einkommensüberprüfung ermittelt.

[25] Die Einkommensprüfung soll automatisiert und ohne Verwaltungsaufwand für die Bürger unter Berücksichtigung eines – noch aufzubauenden – Abrufverfahrens der steuerlich vorhandenen Angaben bei den Finanzbehörden erfolgen (§ 97a Abs. 2 E-SGB VI). Zugrunde zu legen ist das zu versteuernde Einkommen nach § 2 Abs. 5 EStG, das von den Finanzbehörden im Rahmen der Veranlagung zur Einkommensteuer ermittelt worden ist. Das zu versteuernde Einkommen umfasst die steuerpflichtigen Einkünfte sowie die steuer-

26 BR-Drucks. 85/20, 37.

rechtlich möglichen Abzüge wie zum Beispiel Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen, Freibeträge für Kinder, Verlustabzüge oder sonstige Steuerbegünstigungen. Die Rentenversicherungsträger haben im Rahmen ihrer Einkommensprüfung grundsätzlich nur die Einkommensdaten zu berücksichtigen, die bei den Finanzbehörden vorliegen und ihnen von diesen im Rahmen eines noch einzuführenden automatisierten Abrufverfahrens (§ 151b E-SGB VI) übermittelt worden sind. Steuerfreie Einnahmen bleiben unberücksichtigt. Der Einkommensprüfung zugrunde zu legen sind dabei die Festsetzungsdaten, die jeweils bis zum 30. September für das vorvergangene Kalenderjahr bei den Finanzbehörden vorliegen. Einkommensänderungen, die den Trägern der Rentenversicherung jeweils bis zum 31. Oktober vorliegen, sind vom darauffolgenden 1. Januar an zu berücksichtigen, d. h., es würde für die Grundrentenbezieher jeweils zwei „Anpassungen“ im Jahr geben. Die Träger der Rentenversicherung sind an die von den Finanzbehörden übermittelten steuerrechtlichen Daten gebunden. Jedoch ist der Betrag der Grundrente von dem von der Finanzbehörde per Datenaustausch übermittelten zu versteuerndem Einkommen für das betreffende Steuerjahr im Rahmen der Einkommensprüfung von den Trägern der Rentenversicherung abzuziehen.

[26] Auch ausländische Einkünfte sind zu berücksichtigen. Daher haben die Berechtigten und ihre Ehegatten nach Aufforderung durch den Träger der Rentenversicherung diesem gegenüber ihr vergleichbares ausländisches Einkommen durch geeignete Unterlagen nachzuweisen. Den Trägern der Rentenversicherung kommt eine Feststellungskompetenz hinsichtlich des zu berücksichtigenden vergleichbaren ausländischen Einkommens zu (§ 97a Abs. 3 E-SGB VI). Soweit ein Grundrentenzuschlag zu zahlen ist, werden die Berechtigten in dem Bescheid verpflichtet, innerhalb von drei Monaten (z. B. pauschal versteuerte) Kapitalerträge zu melden, die nicht in dem von den Finanzbehörden festgestellten und übermittelten versteuerten Einkommen enthalten sind (§ 97a Abs. 6 E-SGB VI). Den Rentenversicherungsträgern steht insoweit unter Einschaltung des Bundeszentralamts für Steuern ein Überprüfungsrecht zu (§ 151c E-SGB VI).

[27] Angerechnet wird nur das Einkommen, das bestimmte Freibeträge übersteigt (§ 97a Abs. 4 E-SGB VI). Für Alleinstehende beträgt der Freibetrag 1.250 Euro im Monat; Einkommen darüber wird bis 1.600 Euro zu 60 Prozent, höheres Einkommen zu 100 Prozent angerechnet. Bei einem Einkommen von bei-

spielsweise 1.500 Euro kürzt sich die Grundrente um $(250 \times 0,6 =) 150$ Euro. Wird auch Einkommen des Ehegatten berücksichtigt, beträgt der Freibetrag 1.950 Euro, und zwar unabhängig davon, ob die Ehegatten gemeinsam oder getrennt veranlagt werden. Einkommen der Ehegatten bis zu 2.300 Euro wird zu 60 Prozent, höheres Einkommen voll angerechnet. Vorhandenes Vermögen bleibt, von den Erträgen abgesehen, gleich wie hoch unberücksichtigt.

[28] Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass die – wie es heißt – „bürgerfreundliche, effiziente und verwaltungsökonomische“ Einkommensüberprüfung²⁷ das Verfahren der Festsetzung der „originären“ Rente deutlich verzögern kann. Deshalb ist in § 117a E-SGB VI vorgesehen, dass über den Anspruch auf Rente hinsichtlich der Rentenhöhe auch unter Außerachtlassung des Zuschlags an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung entschieden werden kann.

5. Grundrente auch für den Rentenbestand

[29] „Bei der Stärkung des sozialen Charakters der Renten, die auf langjähriger Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung beruhen, darf es keinen Unterschied machen, ob bereits eine Rente bezogen wird oder nicht. Die Verbesserungen dürfen deshalb nicht nur zukünftige Rentnerinnen und Rentner betreffen, sondern sie müssen auch für diejenigen gelten, die schon eine Rente beziehen. Schließlich haben die heutigen Rentnerinnen und Rentner mit oftmals langjähriger Beitragszahlung gerade auch in teilweise schwierigen wirtschaftlichen Zeiten wesentlich zur Finanzierung und Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung und [zu] unser aller Wohlstand beigetragen. Ihre erbrachten Leistungen müssen deshalb genauso anerkannt werden. Auch das ist eine Frage von Gerechtigkeit. Überdies haben Rentnerinnen und Rentner jetzt kaum noch Möglichkeiten, ihre Einkommenssituation zu verbessern.“²⁸ Mit dieser Begründung ist auch der Bestand an Altersrenten in die Neuregelung miteinbezogen worden.

[30] Geregelt wird dies in den §§ 307e und 307f E-SGB VI. Die Voraussetzungen entsprechen im Wesentlichen den Regelungen für den Rentenneuzugang. Bei Bestandsrenten, die vor dem 1. Januar 1992, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens

27 BR-Drucks. 85/20, 15.

28 BR-Drucks. 85/20, 14.

des SGB VI, zugegangen sind, ist heute mangels Speicherung eine Identifizierung von Grundrentenzeiten nach § 76g Abs. 2 E-SGB VI nicht möglich. Damit die Träger der Rentenversicherung in diesen Fällen gleichwohl die Prüfung und Ermittlung eines Zuschlags an Entgeltpunkten vollautomatisiert und damit im Interesse der betroffenen Bestandsrentnerinnen und Bestandsrentner bürgerfreundlich und mit einem für alle Seiten vertretbaren Verwaltungsaufwand zeitnah durchführen können, sind für diese Fälle in § 307f E-SGB VI vereinfachende und weitgehend pauschalierende Regelungen vorgesehen.

6. Die Kosten der Grundrente und ihre Finanzierung

[31] Die Kosten der Grundrente sollen 2021 1,3 Milliarden Euro betragen; sie sollen bis 2025 auf rund 1,6 Milliarden Euro ansteigen. Die Kosten sollen auf der Basis von Daten der gesetzlichen Rentenversicherung unter Einbezug von Daten zum Einkommen im Alter aus der Studie „Alterssicherung in Deutschland (ASID)“ berechnet und auf die jeweiligen Jahre hochgerechnet worden sein. Da hierbei verschiedene Annahmen zu treffen sind, handelt es sich um eine Schätzung, die – so der Gesetzentwurf – mit gewissen Unsicherheiten behaftet ist.²⁹ Diese Unsicherheiten gelten auch für die Zahl der Begünstigten, die für 2021 mit 1,3 Millionen angegeben worden ist, davon sollen über 70 Prozent Frauen sein.³⁰ Das ergibt im Durchschnitt pro Grundrentenbezieher im Jahr einen Betrag von 1.000 Euro, im Monat wären es etwas mehr als 83 Euro. Abweichend davon hat die Bundesregierung folgende Beträge pro Monat und Grundrentenbezieher genannt: 75 Euro im Jahr 2021, 90 Euro im Jahr 2025.³¹ Es gibt in dem gesamten Entwurf keine näheren Angaben zu den Berechnungen. Die politische Zusage, dass die Kosten der Grundrente mit Steuermitteln finanziert werden sollen, wird mit einer Änderung des § 213 Abs. 2 S. 4 SGB VI konkretisiert. Danach soll der Bundeszuschuss ab dem Jahr 2021 um 1,5 Milliarden Euro ansteigen.

29 BR-Drucks. 85/20, 22.

30 Dazu auch BT-Drucks. 19/17762, 2. Angaben zu den Zahlen der Versicherten mit 35 Jahren an Beitragszeiten und weniger als 0,8000 Entgeltpunkten im Durchschnitt enthält für das Jahr 2017 BT-Drucks. 19/10102, 3. Danach hatten im Rentenbestand 1.928.142 Rentner und Rentnerinnen 35 Beitragsjahre und weniger als 0,8000 Entgeltpunkte. Zwischen 0,6000 und 0.8000 Entgeltpunkten hatten 1.556.175 Rentner und Rentnerinnen. Diese Zahlen sind aber nur eingeschränkt verwertbar, weil z. B. Zeiten der Arbeitslosigkeit zwar Beitragszeiten sein können, aber keine Grundrentenzeiten sind. Zur Analyse der Zahlen: *Fechner et al.*, Wirtschaftsdienst 2019, 843 (844 ff.).

31 BT-Drucks. 19/17762, 2.

7. Der Freibetrag für die gesetzliche Rente in der Grundsicherung und beim Wohngeld

[32] Soweit die Grundrente nicht ausreicht, um einen Bezug von Leistungen der Grundsicherung zu verhindern, wird bei der Anrechnung der gesetzlichen Rente auf den Anspruch auf Grundsicherung ein Freibetrag von (im Jahr 2020) bis zu 212 Euro eingeführt (§ 82a E-SGB XII). Auch für ihn ist Voraussetzung, dass 33 Jahre mit Grundrentenzeiten zurückgelegt wurden. Gleiches gilt, wenn jemand entsprechend lang Zeiten in anderen Alterssicherungssystemen, etwa der Alterssicherung der Landwirte oder in berufsständischen Versorgungswerken, zurückgelegt hat. Bei der Berechnung des Wohngeldes soll ebenfalls ein Freibetrag eingeführt werden, damit die Verbesserung in der Rente nicht durch eine Kürzung des Wohngeldes aufgezehrt wird (§ 17a E-WoGG).

8. Die Stellungnahme des Bundesrates

[33] Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 27. März 2020³² zu dem Grundrentengesetz vorgeschlagen, dass der Bund der Rentenversicherung die durch die Grundrente entstehenden Kosten erstattet und sie nicht – wie vorgesehen – durch eine Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses pauschal ausgleicht (§ 213 Abs. 2 S. 4 E-SGB VI). Außerdem fordert er, dass der Bund für die Kosten aufkommt, die den Ländern infolge der Freibeträge im Grundsicherungsrecht entstehen. Er beanstandet die Regelungen zur Einkommensanrechnung (§ 97a Abs. 2 S. 2 und 3 E-SGB VI), soweit sie dazu führen, dass bei der Einkommensprüfung auch bei Rentenzugängen von den steuerlichen Festsetzungsdaten des vorvergangenen Jahres auszugehen ist mit der Folge, dass zunächst die Einkommensverhältnisse der Erwerbsphase maßgeblich sind, sodass die Grundrente in vielen Fällen erst nach Ablauf dieser beiden Jahre zu zahlen sein dürfte. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, diese Regelung zu überdenken.³³ Da der Bundesrat „sehr besorgt ist, dass die rechtzeitige Umsetzung der Grundrente zum 1. Januar 2021 wirklich gelingt“,³⁴ regt er eine Gesetzesänderung an, nach der der Rentenbestand nach Jahrgängen gestaffelt in die Neuregelung einbezogen wird unter Nachzahlung der bis dahin aufgelaufenen Zuschläge. Zu der Frage, ob die Bestimmungen des Grund-

32 BR-Drucks. 85/20 (Beschluss) = BT-Drucks. 19/18473, 72 ff.

33 BR-Drucks. 85/20 (Beschluss), 2 f. = BT-Drucks. 19/18473, 73.

34 BR-Drucks. 85/20 (Beschluss), 11 = BT-Drucks. 19/18473, 82.

rentengesetzes mit der Verfassung in Übereinstimmung stehen, äußert sich die Stellungnahme des Bundesrates nicht. Womöglich coronabedingt, ist im Plenum des Bundesrates nur die Abgabe der Stellungnahme beschlossen worden – ohne jede Diskussion.³⁵

[34] Der Entwurf eines Grundrentengesetzes ist am 8. April 2020 dem Bundestag zugeleitet worden.³⁶ Darin hat die Bundesregierung im Wesentlichen allen Anregungen des Bundesrates widersprochen.³⁷ Sie räumt aber ein, dass es bei der Umsetzung des Gesetzes zum 1. Januar 2021 Schwierigkeiten geben könnte.

35 BR-Sten. Protokoll 2020, 100.

36 BT-Drucks.19/18473.

37 BT-Drucks. 19/18473 (Anlage 5), 84 ff.

IV. Verfassungsrechtliche Einwände gegen den Entwurf eines Grundrentengesetzes

[35] Gegen das Konzept und den Entwurf eines Grundrentengesetzes sind nicht nur sozialpolitische, sondern auch erhebliche verfassungsrechtliche Einwände vorgebracht worden. Dabei wird kritisiert:

- die Ungleichbehandlung von Versicherten,
- die Ungleichbehandlung von Sozialhilfeempfängern,
- die Ungleichbehandlung von Einkommen und von Vermögen bei der Prüfung des Bedarfs und
- die Schlechterstellung von Ehen gegenüber eheähnlichen Gemeinschaften, bei denen das Einkommen des Partners auf den Grundrentenanspruch nicht angerechnet wird.

Diese Einwände betreffen das gesamte Konzept der Grundrente, das, sollte es Gesetz werden, unter dem Vorbehalt seiner Verfassungswidrigkeit steht. Darüber wird dann das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden haben.

1. Die Ungleichbehandlung von Versicherten

[36] Der Gesetzentwurf führt u. a. dazu, dass Versicherte

- trotz einer gleichen Zahl von Entgeltpunkten, d. h. trotz gleicher Beitragsleistung, unterschiedlich hohe Renten erhalten,
- trotz unterschiedlicher Zahl von Entgeltpunkten, d. h. trotz ungleicher Beitragsleistung, gleich hohe Renten erhalten,
- trotz einer höheren Zahl von Entgeltpunkten, d. h. trotz höherer Beitragsleistung, niedrigere Renten erhalten als Versicherte mit einer geringeren Beitragsleistung.

Diese Ungleichbehandlung von Versicherten lässt sich weder mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG noch mit dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG vereinbaren.³⁸

1.1 Die Prüfungsmaßstäbe

[37] Prüfungsmaßstab ist der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, wonach alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Dieser Gleichheitssatz beinhaltet vor

38 Ebenso *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (55 ff.); *Kube*, 4.

allem, aber nicht nur ein Willkürverbot.³⁹ Dem Gesetzgeber sind trotz des Gebots, alle Menschen gleich zu behandeln, Differenzierungen und Typisierungen⁴⁰ nicht verwehrt, selbst wenn dies zu Härten führt.⁴¹ Er darf aber nicht wesentlich Gleiches willkürlich, d. h. ohne sachlichen Grund, ungleich oder wesentlich Ungleiches willkürlich gleich behandeln. Dies ist dann der Fall, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Gruppe anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.⁴² Dabei ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, welche Merkmale er bei dem Vergleich von Lebenssachverhalten als maßgebend ansieht, um sie im Recht gleich oder ungleich zu behandeln.⁴³ Die rechtliche Unterscheidung muss aber in sachlichen Unterschieden eine ausreichende Stütze finden. Bei der Ordnung von Massenerscheinungen braucht der Gesetzgeber allerdings nicht um die differenzierende Berücksichtigung aller denkbaren Fälle besorgt zu sein. Er ist vielmehr berechtigt, von einem Gesamtbild auszugehen, das sich aus den ihm vorliegenden Erfahrungen ergibt.⁴⁴ Auf dieser Grundlage darf er generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen verwenden, ohne allein schon wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen. Die Typisierung setzt allerdings voraus, dass die durch sie eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist. Wesentlich ist ferner, ob die Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären; hierfür sind auch praktische Erfordernisse der Verwaltung von Gewicht.⁴⁵ Allerdings engt sich der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers umso mehr ein, je stärker sich die Ungleichbehandlung von Personen auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig

39 BVerfGE 1, 14 (52); 44, 70 (90); 55, 72 (90); 60, 101 (108 f.).

40 BVerfGE 11, 105 (122); 36, 237 (245); 40, 121 (136); 42, 176 (185); 44, 283 (288); 50, 177 (188); 51, 115 (122 f.).

41 BVerfGE 17, 1 (23 f.); 23, 135 (144, 146); 26, 265 (275); 42, 176 (185); 44, 283 (288); 58, 81 (126).

42 Ständige Rechtsprechung; vgl. BVerfGE 18, 38 (46); 55, 72 (88); 65, 104 (112); 70, 230, (239); 71, 146 (154 f.); 255 (271); 74, 9 (24); 100, 59 (90); 103, 242 (258); 107, 205 (213 f.); 111, 115 (137); 112, 368 (401); 113, 167 (215); vgl. *Papier/Shirvani*, Rn. 3/92 ff.

43 BVerfGE 50, 57 (77); 75, 108 (157); 90, 226 (239); 105, 73 (125).

44 BVerfGE 11, 245 (254); 78, 214 (227).

45 BVerfGE 84, 348 (360 mit weiteren Nachweisen); ständige Rechtsprechung.

auswirken kann.⁴⁶ Durch Art. 3 Abs. 1 GG ist auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss verboten, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber ohne hinreichenden Grund vorenthalten wird.⁴⁷

[38] Die Verletzung einer von dem Gesetz selbst gewählten Sachgesetzlichkeit kann einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz indizieren.⁴⁸ Allerdings bewirken eine Systemwidrigkeit oder selbst ein Systembruch einer konkreten Regelung weder unmittelbar noch in jedem Fall einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG.⁴⁹ Für die Abweichung vom System müssen indes – wofür der Gesetzgeber praktisch die „Beweislast“ trägt – sachliche Gründe gegeben sein, die in ihrem Gewicht der Intensität der Abweichung entsprechen. Innere Widersprüche⁵⁰ oder zufällige Ergebnisse⁵¹ werden nicht akzeptiert. Soweit das Bundesverfassungsgericht auf die Funktion der Leistung abstellt, modifiziert es nur seinen Systemansatz, denn die Funktion der Leistung ergibt sich aus dem System. Nur wenn das System eines Gesetzes ohne zureichende sachliche Gründe verlassen wird, liegt eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung vor.⁵² Trotz der Forderung nach einer Prinzipientreue des Gesetzgebers kann dieser von einer von ihm selbst gewählten Sachgesetzlichkeit und ihren Grundregeln abweichen. Allerdings müssen auch hierfür sachliche Gründe vorliegen und sie müssen in ihrem Gewicht der Intensität der Abweichung entsprechen.⁵³ Es gilt ein Verbot willkürlicher Inkonsistenz.⁵⁴

[39] Im Rentenversicherungsrecht hat der Gleichheitssatz mit dem Gebot der „Anteilsgerechtigkeit“ oder – wie sie inzwischen auch vom Bundesverfassungsgericht⁵⁵ so genannt wird – „Teilhabeäquivalenz“⁵⁶ eine deutlichere Kontur

46 BVerfGE 60, 123 (134); 82, 126 (146); 88, 87 (96); 92, 53 (69); 95, 267 (316 f.).

47 BVerfGE 110, 412 (431); 112, 164 (174); 116, 164 (180); 124, 199 (218); 126, 400 (416).

48 BVerfGE 34, 103 (115); 59, 36 (49); 104, 74 (87).

49 BVerfGE 62, 354 (370); *Flecken*, NZS 2019, 769 (770); *Papier/Shirvani*, Rn. 3/94.

50 BVerfGE 20, 236 (251).

51 BVerfGE 51, 1 (25).

52 BVerfGE 18, 315 (334); 30, 250 (270 f.); 104, 74 (87).

53 BVerfGE 9, 20 (28); 12, 151 (164); 13, 331 (340); 30, 250 (270 f.); 36, 383 (394); siehe auch *Flecken*, NZS 2019, 769 (770).

54 *Papier/Shirvani*, Rn. 3/96.

55 BVerfGE 122, 151 (181).

56 *Ruland*, in: VDR/Ruland (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung* (HdR), 1991, 494 f.; auch Sozialbeirat, BT-Drucks. 17/11740, 77 f.; *Eichenhofer*, DRV 2020, 110 (113).

gefunden.⁵⁷ Die Teilhabeäquivalenz hat zwei Seiten: den Anteil des Versicherten an der Aufbringung der Mittel und seinen Anteil an den Leistungen.

Teilhabeäquivalenz bedeutet auf der Seite der Beitragszahler, dass zur gleichen Zeit

- jeder Versicherte bei gleichem sozialversicherungspflichtigem Einkommen an der Umverteilung zugunsten der Rentner in gleicher Weise, d. h. mit einem gleich hohen Beitrag, belastet ist, und
- jeder durch gleich hohe Beiträge gleichwertige Anrechte auf Leistungen (Entgeltpunkte) erwirbt.

Teilhabeäquivalenz bedeutet auf der Seite der Leistungsempfänger, dass

- gleichwertige Anrechte auf Leistungen (Entgeltpunkte) unabhängig von der Zeit, der sie entstammen, im Rentenfall zu gleichen Leistungen berechtigen,
- diese Leistungen die auf das Versicherungsleben bezogene Relation widerspiegeln, in der der individuelle Anteil des Versicherten an der Aufbringung der Rentenfinanzen zum durchschnittlichen Anteil aller Versicherten an ihr stand, und
- dass diese Leistungen im Grundsatz, nicht jedoch in einer verfassungsrechtlich festgeschriebenen Höhe an die allgemeine Einkommensentwicklung gekoppelt sind (Verzinsung).

[40] Daraus ist zu folgern, dass der Gesetzgeber Versicherte, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden, annähernd gleich begünstigen und gleich belasten muss.⁵⁸ Eine vergleichbare Situation besteht zwischen Versicherten mit gleich hohem Einkommen – sie muss der Gesetzgeber bei der Auferlegung von Beiträgen gleich belasten und bei der Zuerkennung von Rentenleistungen gleich begünstigen. Es besteht – so *Brosius-Gersdorf*⁵⁹ – ein *Abstandsverbot* zwischen Versicherten mit gleicher Einkommens- und Beitragsleistung. Die Gewährung gleicher oder gar geringerer Renten für Gutverdiener mit hohen

57 Siehe auch *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (68).

58 Auch zum Folgenden: *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (68 f.); ebenso *Jarass*, NZS 1997, 545 (549).

59 DRV 2020, 45 (68 f.).

Beiträgen als für Versicherte mit niedrigerem Einkommen und geringeren Beiträgen ist unverhältnismäßig. Insofern besteht ein *Abstandsgebot*.

[41] Da die Rentenversicherung sowohl von dem Versicherungsprinzip als auch von dem Prinzip des sozialen Ausgleichs geprägt ist, kann der Gesetzgeber, ohne grundsätzlich mit dem Gleichheitssatz in Konflikt zu kommen, Elemente des sozialen Ausgleichs einführen oder ausbauen. Doch handelt es sich dabei jeweils um eine Abweichung von dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz, die einer der Intensität der Abweichung entsprechenden gewichtigen, d. h. tragfähigen sachlichen Begründung bedarf. Dies hat das Bundesverfassungsgericht wie folgt betont: „Während jeder Bürger ohne Weiteres der Steuergewalt unterworfen ist, bedürfen weitere, auf Ausgleich und Umverteilung angelegte Abgabenbelastungen im Hinblick auf die Belastungsgleichheit einer besonderen Rechtfertigung.“⁶⁰ Die wäre z. B. dann gegeben, wenn das betreffende Gesetz einen sozialstaatlich motivierten typisierenden Ausgleich von sozialen Nachteilen anordnet.⁶¹ Allerdings muss die Typisierung wie stets sachgerecht erfolgen und die Regelung muss geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen.

[42] Nimmt der Gesetzgeber Änderungen vor, muss und kann er trotz des Gebots der Gleichbehandlung Stichtage setzen,⁶² auch mit Rücksicht auf die Verwaltung.⁶³ Er kann Leistungen pauschalieren,⁶⁴ sie zunächst nur auf einen Teil des infrage kommenden Personenkreises beschränken⁶⁵ und er kann Reformen aus finanziellen Gründen oder wegen der beschränkten Kapazität des Gesetzgebungs- und Verwaltungsapparats schrittweise verwirklichen.⁶⁶ Ihm kommt insbesondere bei Erstregelungen ein besonders weiter Typisierungsspielraum⁶⁷ zu, damit er Erfahrungen sammeln und gestützt darauf sein Gesetz durch fortschreitende Differenzierung verbessern kann.⁶⁸

60 BVerfGE 113, 167 (219).

61 Vgl. *Steinmeyer*, 2.

62 BVerfGE 13, 31 (38); 27, 220 (228); 29, 245 (258); 29, 283 (299); 36, 174 (192); 44, 283 (287); 44, 85 (93); 75, 108 (157); 80, 297 (311); 87, 1 (43).

63 BVerfGE 44, 1 (24); 47, 85 (96).

64 BVerfGE 92, 53 (73).

65 BVerfGE 40, 121 (140); 44, 283 (288); 44, 290 (296).

66 BVerfGE 87, 1 (41).

67 Dazu BVerfGE 17, 1 (25); 51, 115 (122 f.); 63, 119 (128).

68 BVerfGE 33, 171 (189); 39, 148 (153); 54, 11 (37); siehe auch 13, 39 (43); 37, 104 (118); 43, 291 (321).

[43] Auch das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, die allgemeine Handlungsfreiheit, kann für die Beurteilung des Entwurfs eines Grundrentengesetzes relevant werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen betont, dass das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG in einem auf Zwangsmitgliedschaft und Beitragspflicht beruhenden Versicherungssystem, bei dem der Einzelne typischerweise keinen unmittelbaren Einfluss auf die Höhe seines Beitrags und auf Art und Ausmaß der aus seinem Versicherungsverhältnis geschuldeten Leistung hat, den beitragspflichtigen Versicherten vor einer Unverhältnismäßigkeit von Beitrag und Leistung schützt.⁶⁹ Sollte die Grundrente zu einer Unverhältnismäßigkeit von Beitrag und Leistung führen, wäre (auch) Art. 2 Abs. 1 GG verletzt.

[44] Es gibt einige Stimmen, die dieses Ergebnis (auch) aus dem Eigentumschutz der Renten aus Art. 14 Abs. 1 GG⁷⁰ herleiten. Zum Schutz der Beitragszahler und der Beitragszahlung ergebe sich auch aus Art. 14 GG ein Verbot einer evidenten Disproportionalität von Leistung und Gegenleistung.⁷¹ Die durch Beitragszahlung erworbenen Rentenrechte dürften durch gesetzliche Maßnahmen nicht entwertet werden. Andererseits müsse der Gesetzgeber wegen des Verbots der Unverhältnismäßigkeit von Beitrag und Leistung auf Einkommensunterschiede zwischen den Versicherten, die aus einem unterschiedlichen Arbeitsvolumen resultieren, mit unterschiedlich hohen Beiträgen und Rentenleistungen reagieren. Es dürften Einkommensunterschiede, die ihre Ursache in der unterschiedlichen Teilhabe am Erwerbsleben haben, nicht durch Beitragssatzermäßigungen oder Rentenzuschläge kompensiert werden.⁷² Dieses Abstandsgebot bestehe auch zwischen der beitragsfinanzierten Rente und dem vom Staat durch die Sozialhilfe zu garantierenden Existenzminimum. Versicherte, die in einem auf Zwangsmitgliedschaft und Beitragspflicht beruhenden Alterssicherungssystem jahrelang Beiträge gezahlt haben, müssten im Alter einen höheren Lebensstandard haben als Personen, die nicht

69 BVerfG, Beschl. v. 11.4.2017 – 1 BvR 452/17, NJW 2017, 2096 (2097); Beschl. v. 10.11.2015 – 1 BvR 2056/12, BVerfGE 140, 229 (Rn. 20) = NJW 2016, 1505 (1507) = NZS 2016, 20 (22); bereits: BVerfGE 115, 25 (44); 97, 271 (286), 48, 227 (235 f.); dazu *Axer*, in: SRH, Rn. 14/70; *Papier*, in: ERS, Rn. 30/66.

70 Grundlegend zum Eigentumsschutz der Renten: BVerfGE 53, 257 (292 ff.); vgl. Rn. 50.

71 *Papier/Shirvani*, Rn. 3/58; siehe auch *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (67 f.).

72 *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (69).

vorgesorgt haben.⁷³ Der Beitragspflicht stünden ansonsten keine adäquaten Versicherungsleistungen gegenüber.

1.2 Die Gleichheitswidrigkeit des Grundrentengesetzes

[45] Eine Prüfung anhand dieser Maßstäbe führt dazu, dass, würde der Entwurf Gesetz, es gegen Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG verstieße und damit verfassungswidrig wäre. Das Grundrentengesetz würde mit seiner Differenzierung zwischen Versicherten mit mehr als 33 Jahren mit Grundrentenzeiten und solchen mit weniger als 33 Jahren Grundrentenzeiten eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Gruppe anders behandeln, obwohl zwischen den beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten. Mit der Grundrente würde der Gesetzgeber von einer von ihm selbst gewählten Sachgesetzlichkeit und deren Grundregeln abweichen, ohne dass hierfür hinreichende sachliche Gründe vorlägen. Insbesondere hätte der Gesetzgeber das Abstandsverbot zwischen Versicherten mit gleicher Einkommens- und Beitragsleistung verletzt. Die Gewährung gleicher oder gar geringerer Renten für Versicherte mit höheren Beiträgen als für Versicherte mit niedrigerem Einkommen und geringeren Beiträgen wäre unverhältnismäßig.

1.2.1 Die verfassungsrechtliche Relevanz des Prinzips der Teilhabeäquivalenz

[46] Ausgangspunkt ist das Prinzip der Teilhabeäquivalenz, das die Rentenversicherung prägt.⁷⁴ Die Rentenversicherung ist ein Zweig der Sozialversicherung. Es gibt aber kein „Wesen“ der Sozialversicherung.⁷⁵ Herkömmlich wird die Sozialversicherung durch zwei Prinzipien charakterisiert: einerseits das Prinzip der Versicherung und andererseits das des sozialen Ausgleichs. Über die Gewichtung dieser beiden Prinzipien zur Bestimmung dessen, was „Sozialversicherung“ ausmacht, besteht Uneinigkeit und Unsicherheit. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat – je nach Bedarf – die Rentenver-

73 Brosius-Gersdorf, DRV 2020, 45 (70, 74); siehe auch Cremer, 228.

74 Dazu Ruland, DRV 2013, 101 ff. Auch die Bundesregierung hat in der BT-Drucks. 19/10102, 5, betont, dass „das Äquivalenzprinzip [...] das tragende Prinzip für die gesetzliche Rentenversicherung“ ist und bleibt.

75 W. Bogs, Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, 1955, 24 ff.; Jahn, Allgemeine Sozialversicherungslehre, 2. Aufl., 1980, 5 ff.; Ruland, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl., 2002, 793; BSG, SGB 1987, 169 (170 f.).

sicherung als Gesamtsystem mal mehr dem Versicherungs-⁷⁶ oder mal mehr dem Fürsorgeprinzip⁷⁷ zugeordnet und sich jeweils auf das „Wesen“ der Sozialversicherung berufen.⁷⁸

[47] Die Rentenversicherung ist ein beitragsfinanziertes Vorsorgesystem. Der Staat organisiert die Vorsorge – der Einzelne betreibt sie. Die Rentenversicherung ist der Zweig der Sozialversicherung, bei dem das Versicherungsprinzip am deutlichsten ausgeprägt ist.⁷⁹ Eine Versicherung ist gekennzeichnet durch den Risikoausgleich zwischen den Gefährdeten einerseits und den bereits Geschädigten andererseits. Auch in der Rentenversicherung vollzieht sich ein Risikoausgleich zwischen den Gefährdeten und den bereits Geschädigten, der jeder Versicherung wesensimmanent ist. Der Risikoausgleich ist jedoch viel „sozialer“ als in privaten Versicherungen. Die Rentenversicherung deckt mehr Risiken ab und kann gesellschaftliche Solidarität besser realisieren als jedes andere System.⁸⁰ Sie sichert bei Erwerbsminderung, erbringt Leistungen zur Rehabilitation und an Hinterbliebene und sie finanziert ihren Rentnern auch noch den halben Beitrag zur Krankenversicherung. Sie erkennt darüber hinaus Kindererziehungs- und Pflegezeiten an und berücksichtigt Zeiten der Arbeitslosigkeit. Trotz unterschiedlicher Lebenserwartung werden Frauen und Männer gleichbehandelt. Gesunde und Kranke zahlen einen gleich hohen Beitrag. So werden gute und schlechte Risiken mit einem gleichen Beitragssatz zu einer Zwangsversicherung zusammengefasst. Wegen dieser zulässigen Wegtypisierung des individuellen Risikos gilt in der Rentenversicherung nicht das in der Privatversicherung maßgebliche reine Äquivalenzprinzip. Vielmehr gilt eine rentenversicherungsrechtliche Äquivalenz, eine „Teilhabeäquivalenz“, die den wesentlichen Unterschied zwischen einer privaten und der sozialen Rentenversicherung ausmacht.⁸¹

76 BVerfGE 25, 314 (322); 48, 346 (358); 63, 152 (171); 79, 87 (101).

77 BVerfGE 17, 1 (9); 39, 169 (186); 316 (330); 43, 13 (23); 76, 256 (299 ff.); 79, 223 (236 f.); 113, 167 (196).

78 BVerfGE 48, 346 (358); 59, 36 (49 f.); 79, 87 (101); siehe auch BVerfGE 113, 167 (197); zur Kritik an diesem fehlenden systematischen Grundkonzept: *F. Kirchhof*, DRV 1993, 437 (443).

79 Vgl. zum Folgenden auch *Kolb*, DRV 1984, 177 ff.; *ders.*, in: *Schmähl* (Hrsg.), *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*, 1985, 121 ff.; *Ruland*, DRV 2020, 20 (21 ff.); *Schmähl*, in *ders.*, *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*, 204 ff.

80 *Ruland*, DRV 2000, 733 (745 ff.); siehe auch *Heidel/Loose*, DAngVers 2004, 221 ff.; *dies.*, DAngVers 2004, 341 ff.

81 Vgl. *Ruland*, in: SRH, Rn. 17/166 f.; ebenso *Schmähl*, Wirtschaftsdienst 2005, 566 (568); siehe auch *Heidel/Loose*, DAngVers 2004, 221 (223).

[48] Das Versicherungsprinzip ist in der Rentenversicherung mit der grundlegenden Reform 1992 durch zahlreiche Maßnahmen bewusst verstärkt worden. Hingewiesen sei auf die Neuregelung der Berücksichtigung und der Bewertung der beitragsfreien Zeiten, auf die Einführung der Zugangsfaktoren, die Vor- oder Nachteile eines vorzeitigen oder hinausgeschobenen Rentenbeginns auszugleichen, oder auf die Wiedereinführung von Beiträgen für die Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen. Auch dass nach wie vor in der gesetzlichen Rentenversicherung ein sozialer Ausgleich von beträchtlichem Umfang stattfindet,⁸² steht der Geltung des Äquivalenzprinzips in der Rentenversicherung nicht entgegen. Die nicht beitragsgedeckten Leistungen werden inzwischen zu einem großen Teil durch den Bundeszuschuss ausgeglichen.⁸³ Daher sind umgekehrt die Bundeszuschüsse auch kein Argument gegen das Äquivalenzprinzip.

[49] Nicht nur die Globaläquivalenz,⁸⁴ sondern auch die Individualäquivalenz lässt sich für die gesetzliche Rentenversicherung bejahen; beide sind durch das Umlageverfahren und den sozialen Zweck der Rentenversicherung modifiziert. Die Individualäquivalenz ist – worauf der Sozialbeirat in seinem Gutachten 2012 hingewiesen hat⁸⁵ – wegen der Beitragsfinanzierung ein für die Rentenversicherung und für ihre Leistungsgerechtigkeit zentraler Aspekt.⁸⁶ Sie findet ihren Ausdruck insbesondere in der Berechnung der Rente. Ihre Höhe richtet sich vor allem nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Arbeitsentgelte und Arbeitseinkommen (§ 63 Abs. 1 SGB VI). Der maßgebende individuelle Faktor ist die Summe der erzielten persönlichen Entgeltpunkte (§§ 63 Abs. 6, 66 SGB VI). Zwischen der Höhe der Jahr für Jahr entrichteten Beiträge und der Zahl der für diese Jahre gutgeschriebenen Entgeltpunkte besteht eine direkte Relation. Die Rentenversicherung wahrt somit grundsätzlich die Äquivalenz von Beitrag und Leistung. Der Anteil des einzelnen Rentners an der Umverteilung über die Rentenver-

82 Bericht der Bundesregierung [an den Haushaltsausschuss des Bundestages] zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13.8.2004, DRV 2004, 569 ff.; DRV Bund, Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017, 2019; *Reinecke/Römer*, DRV Bund-intern 8/2019, 21 f.; siehe auch *Reinecke*, DRV 2012, 1 ff.

83 Vgl. Bericht der Bundesregierung (Fn. 82), 569 ff.

84 BVerfGE 11, 221 (230); *Hase*, 73; *Isensee*, 14; *Schnapp*, VSSR 1995, 101 (107).

85 Sozialbeirat, BT-Drucks. 17/11740, 77 ff.

86 Zum Folgenden bereits *Ruland*, in: SRH, Rn. 17/174 ff.; BMAS (Hrsg.), Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht, 2003, 68 ff.

sicherung hängt entscheidend von dem ab, was er zuvor zu ihr beigetragen hat. Das verbindet die intertemporale Umverteilung in einer auch individuell gerechten Weise⁸⁷ mit der interpersonalen Umverteilung.⁸⁸

[50] Eine Folge des auch für die Rentenversicherung maßgeblichen Prinzips der Äquivalenz von Beitrag und Leistungen ist, dass die Renten die Gegenleistung für die gezahlten Beiträge sind. Daher genießen sie den Eigentumschutz des Grundgesetzes.⁸⁹ Es handelt sich bei ihnen um rechtlich verfestigte Anwartschaften, denen eine nicht unerhebliche Eigenleistung des Versicherten zugrunde liegt und die dazu bestimmt sind, der Existenzsicherung des Berechtigten zu dienen. Für den Eigentumsschutz ist schon eine „nicht unerhebliche“ Eigenleistung des Versicherten ausreichend. Eine überwiegende oder gar ausschließliche Eigenleistung wird nicht gefordert. Allerdings bleibt ihr Umfang für die weitere Frage wesentlich, inwieweit der Gesetzgeber Inhalt und Schranken dieses Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) bestimmen kann.

[51] Dem auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannten⁹⁰ Prinzip der Teilhabeäquivalenz kommt über die gesetzliche Anerkennung in § 63 Abs. 1 SGB VI und über die Wertung der Renten als Eigentum hinaus Verfassungsrang zu. Dies ergibt sich aus dem Gegensatz zwischen Beitrag und Steuer. Steuern sind Geldleistungen, die allen auferlegt werden, um Einnahmen zu erzielen; sie stellen keine Gegenleistung für eine besondere Leistung des Staates an den Abgabepflichtigen dar. Steuern sind „einseitige Nehmensysteme“;⁹¹ ihr spezifischer Charakter besteht gerade darin, dass die Wirkung des Nehmens sich allein auf die Einnahmenerzielung beschränkt und weder ganz noch teilweise durch staatliches Geben kompensiert wird. Steuerfinanzierte Leistungen sind aus Gleichheitsgründen tendenziell gleich hoch. Der Beitrag unterscheidet sich somit von der Steuer vor allem durch seinen „Entgeltcharakter“.⁹² Während

87 Dazu *Ruland*, in: Haerendel (Hrsg.), *Gerechtigkeit im Sozialstaat*, 2012, 109 ff.

88 Dazu *Ruland*, in: Eichenhofer/Rische/Schmähl, ERS, 265 ff.

89 BVerfGE 53, 164 (175); 53, 257 ff.; 58, 81 (109); ständige Rechtsprechung, 128, 90 (101); 117, 272 (292); 116, 96 (121); 112, 368 (396); 100, 1 (32 ff.); *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (57); *Rolfs*, 135 ff.; *Ruland*, NZS 2010, 121, 125 f. mit weiteren Nachweisen; *ders.*, VSSR 1997, 19 ff.; *ders.*, DRV 2005, 217 ff.

90 BVerfGE 122, 151 (181).

91 Zum Begriff: *Zacher*, DÖV 1970, 1 (9).

92 Zum Folgenden: *J. Becker*, 85 ff.; *Hase*, 162 ff., 231 ff.; *F. Kirchhof*, DRV 1993, 437 (441); *Ruland*, DRV 1985, 13 (16 ff.); *ders.*, DRV 1985, 152 f.; *ders.*, SGB 1987, 133 ff.; *Zacher*, DRV 1977, 197

Steuern grundsätzlich alle Bürger belasten, sind Beiträge „Vorzugslasten“.⁹³ Sie sind eine Gegenleistung für eine dem Einzelnen vom Staat erbrachte Leistung. So ist der Sozialversicherungsbeitrag der Preis für die gehobene soziale Sicherung, die die Sozialversicherung im Vergleich zur Sozialhilfe bietet.

[52] Von der Einkommensteuer unterscheidet sich der Beitrag vor allem in zweierlei Hinsicht: Im Gegensatz zur Steuer, die grundsätzlich alle Bürger erfasst, hat Sozialversicherungsbeiträge nur ein – wenn auch großer – Teil der Bevölkerung zu zahlen. Auch unterliegt der Beitrag ganz anderen Gestaltungsprinzipien als die Steuer. Der Beitragssatz ist ein einheitlicher Prozentsatz, bezogen zumeist nur auf das Arbeitseinkommen, begrenzt häufig durch Versicherungspflicht- oder Beitragsbemessungsgrenzen. Anderes Einkommen wird nur in seltenen Ausnahmefällen berücksichtigt. Im Gegensatz dazu erfasst die Einkommensteuer grundsätzlich alle Einkommen; ihr Tarif ist in Deutschland – ist wie in fast allen Ländern – progressiv, weil sie aus Gleichheitsgründen die mit höheren Einkommen einhergehende stärkere Leistungsfähigkeit abschöpfen soll und muss. Weil der Beitrag einkommensbezogen ist und eine entsprechende Gegenleistung finanzieren soll, kann er auf soziale Belange des Versicherten grundsätzlich keine Rücksicht nehmen. Anders die Einkommensteuer, bei deren Höhe Gründe, die die Leistungsfähigkeit mindern, etwa familiäre Belastungen, zu berücksichtigen sind.

[53] Die Sonderbelastung der Personen mit Sozialversicherungsbeiträgen muss gegenüber dem aus dem Gebot der Gleichbehandlung folgenden Prinzip der Belastungsgleichheit aller Bürger⁹⁴ legitimiert werden. Die Legitimation kann grundsätzlich nur in der Äquivalenz zwischen den Beiträgen einerseits und der Gegenleistung des Sozialversicherungssystems andererseits gefunden werden.⁹⁵ Der Beitrag, den nicht alle zu zahlen haben, stellt nur dann kein gleichheitswidriges Sonderopfer dar, wenn er eine Gegenleistung auslösen kann, die auch der Höhe nach ein Äquivalent darstellt.

(215 ff.); siehe auch *Pieters*, in: Boecken/Ruland/Steinmeyer (Hrsg.), Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa, FS von Maydell, 2002, 515 ff.

93 Vgl. *Birk*, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983, 71.

94 Zu ihm: BVerfGE 113, 167 (219); diese Entscheidung hat die Zweifel von *Wallrabenstein*, 209 ff., an der Existenz eines solchen verfassungsrechtlichen Prinzips erledigt. Siehe auch *J. Becker*, 91, 94 ff.

95 Vgl. *U. Becker*, in: Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl/Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, FS Ruland, 2007, 584.

[54] Dieses Äquivalenzprinzip gilt auch für die gesetzliche Rentenversicherung. Es wird zwar behauptet, dass der Sozialversicherungsbeitrag ein historisch überlieferter Abgabentypus eigener Art sei.⁹⁶ Damit sollte eine mangelnde Äquivalenz zwischen Leistung und Gegenleistung verfassungsrechtlich legitimiert, zumindest toleriert werden. Das aber ist nicht möglich. Die Sozialversicherten stehen nicht außerhalb der Grundrechtsgeltung, stehen daher auch nicht außerhalb des Gebots der Belastungsgleichheit aller Bürger. Deshalb können den Sozialversicherten auch nicht Sonderlasten aufgebürdet werden, von denen andere verschont bleiben.

[55] Eine Vermischung des Versicherungsprinzips mit einem weit verstandenen Prinzip des sozialen Ausgleichs würde die Übertragung gesamtgesellschaftlicher Lasten auf die Rentenversicherten legitimieren. Durch sie würden die zur Absicherung bei versicherungstypischen Risiken gezahlten Mittel zu anderen Zwecken verwendet. Dies war und ist nicht nur ordnungspolitisch falsch und gefährdet die Glaubwürdigkeit der Rentenversicherung.⁹⁷ Es verletzt vor allem die Lastengleichheit aller Bürger, weil Beamte, Selbständige und Personen, soweit sie Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze oder aus Vermögen beziehen, von diesen Lasten freigestellt sind. Dies führt zu einer Umverteilung von „unten nach oben“, weil Beiträge nicht wie die Einkommensteuer nach einem progressiven Tarif, sondern nach einem für alle gleichen Prozentsatz erhoben werden.⁹⁸ Außerdem ist eine Beitragsfinanzierung allgemein staatlicher Aufgaben arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv, da dadurch einseitig die Arbeitskosten stärker belastet werden. Daher ist der Sozialversicherungsbeitrag zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben nicht geeignet.⁹⁹

96 *Isensee*, 42; *ders.*, in: Zacher (Hrsg.), Die Rolle des Beitrags in der Sozialversicherung, 1980, 487; *Krause*, VSSR 1980, 115 (129); *von Maydell*, in: GK-SGB IV, 1978, § 20 Rn. 8 ff.; *Osterloh*, NJW 1982, 1617 (1619 f.); *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972, 191; wohl auch: BVerfGE 11, 105 (117); 14, 312 (318); 51, 115 (124); 53, 313 (328); BSG, SGB 1987, 169 ff.

97 *Bofinger*, Wirtschaftsdienst 1999, 590 (592).

98 Vgl. *Ruland*, DRV 1995, 28 ff.; *ders.*, DRV 2000, 733 (749).

99 Vgl. *Arndt*, Steuern, Sonderabgaben und Zwangsanleihen, 1983, 72; *J. Becker*, 248 ff., 302 ff.; 361 ff.; *Berne*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht: Überlegungen zur Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung, 2000, 223 ff., 367 ff.; *Brosius-Gersdorf*, SGB 2019, 509 (512, 514); *Hase*, 403 f. (Zusammenfassung); *F. Kirchhof*, DRV 1993, 437 (444 f.); *Koop*, VSSR 2012, 279 (286); *Meinhold*, Fiskalpolitik und sozialpolitische Parafisci, 1976, 37, 82 ff.; *Rolfs*, 217, 560 f.; *Shirvani*, NZS 2009, 242 ff.; *Wernsmann*, DRV 2001, 67 ff.

Er ist die Gegenleistung nur für den Versicherungsschutz. Eine gesamtgesellschaftliche Umverteilung ist gleichheitsgerecht nur über Steuern zu finanzieren.

[56] Einer Umverteilung *innerhalb* der Versichertengemeinschaft ist Ausdruck des die gesetzliche Rentenversicherung auch prägenden Prinzips des sozialen Ausgleichs und daher grundsätzlich auch durch Beiträge finanzierbar.¹⁰⁰ Eine solche Verwendung der Beiträge „entspreche dem klassischen, vom Verfassungsgeber grundsätzlich gebilligten Konzept einer Sozialversicherung“.¹⁰¹ Sie ist dadurch gekennzeichnet, „dass das Prinzip des versicherungsrechtlichen Risikoausgleichs sozial modifiziert und mit Elementen der öffentlichen Fürsorge verbunden wird“.¹⁰² Doch stellt die Belastung mit den Kosten des sozialen Ausgleichs eine Sonderbelastung von Versicherten dar, die den sozialen Ausgleich finanzieren müssen, ohne selbst in dessen Genuss zu kommen. Gerechtfertigt wird dies mit der Solidarität innerhalb der Versichertengemeinschaft. So spricht das Bundesverfassungsgericht von der Solidarität der „Arbeiter und Angestellten“¹⁰³ oder der der „Versicherungsgemeinschaft zwischen den in Arbeit stehenden und den Rentnern“¹⁰⁴. Doch sind hier Zweifel angebracht. Eine besondere Gruppenverantwortung besteht in der Rentenversicherung nicht mehr. In einer Versichertengemeinschaft, die über 90 Prozent der Erwerbstätigen erfasst, gibt es keine größere Solidarverpflichtung als für die Bevölkerung insgesamt.¹⁰⁵ Deshalb bedarf auch jede Ausweitung eines beitragsfinanzierten sozialen Ausgleichs innerhalb der Rentenversicherung als Ausnahme von dem Äquivalenzprinzip einer tragfähigen sachlichen Begründung; sie muss verhältnismäßig sein. Dazu gehört, dass sie geeignet sein muss, das mit der Maßnahme angestrebte Ziel zu erreichen.¹⁰⁶

100 BVerfGE 113, 167 (219); siehe zur Finanzierung einer Grundrente auch *Klammer/Wagner*, Wirtschaftsdienst 2020, 29 ff.; *Wagner*, SGB 2020, 65 (69 f.); dagegen zu Recht *Cremer*, DRV 2020, 127 (136).

101 BVerfGE 113, 167 (220).

102 BVerfGE 113, 167 (196); siehe auch *Papier*, DRV 2019, 1 (2).

103 BVerfGE 14, 288 ff.

104 BVerfGE 23, 12 (24).

105 Vgl. *Ruland*, SGB 1987, 133 (136); *ders.*, DRV 1985, 13 (22 f.).

106 *Papier*, DRV 2019, 1 (5, 7).

1.2.2 Die Unvereinbarkeit der geplanten Grundrente mit dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz

[57] Die Folgen der geplanten Grundrente sind mit dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz unvereinbar. Dem Zuschlag an Entgeltpunkten liegt keine entsprechende Beitragsleistung zugrunde. Der Zuschlag verhält sich zu einer vorangegangenen Beitragsleistung sogar umgekehrt proportional. Bei einer Beitragsleistung im Durchschnitt von mehr als 0,8004 Entgeltpunkten im Jahr gibt es keinen Zuschlag, bei einer Beitragsleistung von 0,4002 Entgeltpunkten ist er am höchsten und nimmt mit höherer Beitragsleistung bis auf null ab. Wäre der Zuschlag beitragsfinanziert, müsste eine Anrechnung von Einkommen ausscheiden. Umgekehrt zeigt die vorgesehene Anrechnung von Einkommen, dass die Grundrente keine Rente i. S. des SGB VI ist, sondern eine fürsorgerische Leistung, die als Teil und verbunden mit der originären Rente ausgezahlt werden soll. Es ist eine „Sozialhilfe de luxe“¹⁰⁷, eine „Zwei-Klassen-Mindestsicherung“¹⁰⁸. Es ist kein Gegenargument, dass auch auf die Witwen- und Witwerrenten Einkommen angerechnet wird (§ 97 SGB VI).¹⁰⁹ Das ergibt sich – anders als bei der Grundrente – aus ihrer Unterhaltersatzfunktion.¹¹⁰ Außerdem zählen Hinterbliebenenrenten, soweit sie den Betrag des Rentensplittings (§§ 120a SGB VI) übersteigen, zu den Leistungen des sozialen Ausgleichs.¹¹¹ Die Argumentation, dass auf die Grundrente wegen ihres „Rentencharakters“ kein Einkommen angerechnet werden dürfte,¹¹² ist daher unzutreffend.

[58] Der Bruch mit dem Äquivalenzprinzip besteht nun nicht darin, dass die Versicherten die Kosten für diese Leistung des sozialen Ausgleichs tragen müssen. Sie sollen – mit Ausnahme allerdings der sehr hohen Verwaltungskosten – aus Steuermitteln finanziert werden. Der Bruch mit dem Äquivalenzprinzip besteht darin, dass

107 *Ruland*, NZS 2016, 721 (726); siehe auch Rn. 94.

108 *Pimpertz*, ifo-Schnelldienst 2/2019, 7 (10).

109 So aber *Klammer/Wagner*, Wirtschaftsdienst 2020, 29 (32); *Wagner*, SGB 2020, 65 (69).

110 BVerfGE 17, 1 (10); 38, 187 (200); 48, 346 (357); 53, 257 (262); 66, 66 (76); BSGE 9, 36 (38); 12, 147 (148); *Ruland*, Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherung, 1973, 138, 308; siehe auch *Dreher*, Sozialleistungen als Unterhaltersatz, 1991.

111 Bericht der Bundesregierung (Fn. 82), DRV 2004, 569 (577).

112 So *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (70).

- Versicherte trotz ungleicher Beitragsleistung gleich hohe Renten erhalten (Fall 1),
- Versicherte trotz gleicher Beitragsleistung wegen der Grundrente unterschiedlich hohe Renten erhalten (Fall 2) und
- Versicherte trotz höherer Beitragsleistung wegen der Grundrente niedrigere Renten als Versicherte mit geringerer Beitragsleistung (Fall 3) erhalten.

Fall 1:

Der Versicherte mit 35 Jahren Grundrentenzeit mit im Durchschnitt 0,4002 Entgeltpunkten und einer beitragsfinanzierten Rente in Höhe ab 1. Juli 2020 von 478,90 Euro erhielt (zusätzlich) eine Grundrente in Höhe von 419,07 Euro¹¹³ und käme auf eine Rente von insgesamt 897,97 Euro im Monat. Seine Grundrente hat einen Beitragswert von $(419,07 : 34,19 \times 7.542,49 =) 92.449,00$ Euro. Obwohl er diese Beiträge nicht entrichtet hat, ist seine Rente genauso hoch wie die eines Versicherten, der eine mit eigenen Beiträgen finanzierte Rente von 897,97 Euro erzielt hat.

Fall 2:

Der Versicherte mit 35 Jahren Grundrentenzeit mit im Durchschnitt 0,6000 Entgeltpunkten und einer beitragsfinanzierten Rente von 717,99 Euro erhielt eine Grundrente in Höhe von 209,89 Euro und käme auf eine Rente von insgesamt 927,88 Euro im Monat. Hätte er nur 32 Jahre mit Grundrentenzeiten zurückgelegt, in ihnen aber die gleiche Zahl von Entgeltpunkten (= 21) erworben, bliebe es bei seiner monatlichen Rente von 717,99 Euro. Beitragswert des Unterschieds:

$([927,88 - 717,99 =] 209,89 : 34,19 \times 7.542,49 =) 46.302,81$ Euro.

Fall 3:

Der Versicherte mit 35 Jahren Grundrentenzeit mit im Durchschnitt 0,4002 Entgeltpunkten und einer beitragsfinanzierten Rente in Höhe von 478,90 Euro erhielt eine Grundrente in Höhe von 419,07 Euro und käme auf eine Rente von insgesamt 897,97 Euro im Monat. Er erhielt trotz geringerer Beitragsleistung eine höhere Rente als ein Versicherter, der mit wesentlich höheren Beiträgen, aber nur in 30 Jahren Grundrentenzeit eine Rente von 800 Euro erzielt hat. Beitragswert des Unterschieds:

$([800 - 478,90] : 34,19 \times 7.542,49 =) 70.836,31$ Euro.

113 Rechenvorgang: $0,8004$ [Höchstgrenze] $- 0,4002 = 0,4002 \times 0,875$ [Kürzung um 12,5 %] $= 0,3502 \times 35$ [Jahre] $\times 34,19$ [aktueller Rentenwert ab 1. Juli 2020] $=$ (gerundet) 419,07 Euro; vgl. Rn. 23.

[59] Die Beispiele zeigen, dass die Durchbrechungen des Äquivalenzprinzips ganz erhebliche Auswirkungen haben, im Maximalfall den Rentenanspruch sogar fast verdoppeln können. Es geht somit um Beitragswerte und um Unterschiede in ganz erheblicher Höhe.

[60] Es ist jedoch, wenn eine Rente auch Elemente des sozialen Ausgleichs enthält, im Grundsatz nicht untypisch, dass sie deswegen höher ist als eine rein beitragsfinanzierte Rente, bei der diese Elemente fehlen. Werden bei der Festsetzung einer Rente z. B. auch Anrechnungs- (§§ 58, 252 SGB VI) oder (auslaufend) Ersatzzeiten (§ 250 SGB VI) berücksichtigt oder sind (auch auslaufend) Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt (§ 262 SGB VI) anzurechnen, können solche Ergebnisse ebenfalls eintreten, wenn auch stets mit wesentlich geringeren finanziellen Effekten. Auch um sie zu vermeiden, ist durch die verschiedenen Reformen in den vergangenen Jahren zur Stärkung des Versicherungsprinzips die Berücksichtigung von beitragsfreien Zeiten bei der Rentenberechnung ganz systematisch zurückgedrängt worden.¹¹⁴ Dass die Durchbrechungen des Äquivalenzprinzips durch die geplante Grundrente sich – wenn auch nicht in dem erheblichen Ausmaß – auch in anderen Fallkonstellationen finden lassen, stellt aber keine Rechtfertigung dar. Diese ist notwendig und kann nur in den Gründen gefunden werden, deretwegen die Grundrente eingeführt werden soll. Dabei sind wegen der Höhe der Beträge, um die es geht, an die Tragfähigkeit der Gründe besondere Anforderungen zu stellen.

[61] Allerdings wird bestritten, dass die geplante Grundrente zu einem Systembruch führe.¹¹⁵ Es gebe ja die „Rente nach Mindesteinkommen“ (§ 262 SGB VI). Das ist zwar richtig, bringt aber für den Vorschlag der Grundrente nichts; die Begründung des Gesetzentwurfs bezieht sich daher zu Recht auch nicht auf diese frühere Regelung. Mit der ab 1973 eingeführten Rente nach Mindesteinkommen wurden bei Versicherten, die 35 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten zurückgelegt und in ihnen nur einen Durchschnittswert von 75 Prozent des Durchschnittsverdienstes erreicht hatten, Anrechte aus Jahren vor 1973 mit niedrigerem Verdienst um das Anderthalbfache, maximal auf 75 Prozent des

114 Vgl. *Ruland*, DRV 2005, 217 (220).

115 *Köhler-Rama*, Wirtschaftsdienst 2019, 432 ff.; ähnlich: *Kerschbaumer*, WSI-Mitteilungen 2019, 315.

Durchschnittsverdienstes angehoben.¹¹⁶ Profitieren sollten von dieser Regelung vor allem Frauen, weil es damals weder Kindererziehungs- noch Kinderberücksichtigungszeiten gab.¹¹⁷ Diese ausschließlich „rückwärtsgewandte“¹¹⁸, als Korrektur für die Vergangenheit eingeführte Bewertungsvorschrift war schon bei ihrer Einführung ein Bruch mit dem Versicherungsprinzip und als solcher auch bewertet worden.¹¹⁹ Obwohl die Rentenreform 1992 eine Stärkung des Versicherungsprinzips anstrebte, ist die damit nicht vereinbare Höherbewertung von Zeiten als Ausnahme zwar für Versicherungszeiten bis 1992 verlängert worden, blieb aber ein Auslaufmodell.¹²⁰ Dieser schon damals als „ungerecht“ empfundene Systembruch¹²¹ wurde hingenommen, um für die Rentenreform die Zustimmung der SPD zu gewinnen. Ein Systembruch bleibt, auch wenn er jetzt wiederholt würde, ein Systembruch. Jeder Systembruch führt, wie es bei der Grundrente deutlich wird, zu Problemen der Gleichbehandlung, die der Rechtfertigung bedürfen.

[62] Der Widerspruch mit dem Äquivalenzprinzip wird auch nicht schon deshalb „geheilt“, weil im Rahmen des Koalitionskompromisses „zur Stärkung des Äquivalenzprinzips“ (!) die Kürzung der Grundrenten um 12,5 Prozent beschlossen worden ist (§ 76g Abs. S. 4 E-SGB VI). Als ob das eine Lösung des Problems wäre, zumal die 12,5 Prozent Abschlag ihrerseits willkürlich scheinen und im Koalitionsbeschluss nicht weiter begründet sind.¹²² Sie dienen weniger der individuellen Gerechtigkeit als vielmehr der fiskalischen Entlastung des Bundes bei den Kosten der Grundrente.

116 § 262 SGB VI; dazu KomGRV, § 262 (2001), Anm. 1.3 ff.; *Pott*, in: Ruland/Dünn (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum SGB VI, Stand 2012, § 262 Rz. 1 ff.; *Thiede*, WSI-Mitteilungen 2009, 355 (357).

117 *Herrmann*, Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Zeit von 1957–1991, in: VDR/Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung (HDR), 1990, 105 (121); *Ruland*, Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, ebd., 481 (499 f.).

118 *Herrmann*, DRV 1988, 1 (5).

119 Vgl. *Schewe*, DRV 1972, 281 (287 f.); *Schmähl*, Alterssicherungspolitik in Deutschland, 2018, 347.

120 Dazu *Ruland*, DRV 1989, 741 (768 ff.).

121 Vgl. *Kolb*, DRV 1989, 726 (733); zu den problematischen Folgen einer „Rente nach Mindesteinkommen“: *Gunkel*, in: Eichenhofer/Rische/Schmähl, ERS, 817 (834); *Ruland*, ZRP 1987, 354 (359).

122 Ähnlich kritisch *Kube*, 4.

[63] Es kommt daher darauf an, ob sich die mit der Grundrente geplanten Systembrüche rechtfertigen lassen. Zwei Argumente werden zur Begründung der Grundrente in dem Gesetzentwurf genannt.¹²³ Es heißt dort zunächst:

Argument 1:

„Die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung sind für viele Menschen die zentrale Einkommensquelle, um im Alter ihr Leben finanzieren zu können. Dafür haben sie jahrzehntelang gearbeitet und Beiträge eingezahlt, viele haben darüber hinaus Kinder erzogen oder ihnen nahestehende Menschen gepflegt. Aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger wird jedoch gerade jahrzehntelange Arbeit zu unterdurchschnittlichen Löhnen, Zeiten der Kindererziehung und der Pflege in der Rente nicht angemessen genug gewürdigt und anerkannt.“¹²⁴ Diese Begründung wird an anderer Stelle mit nahezu gleicher Formulierung wiederholt.¹²⁵

Argument 2:

„Daher ist es geboten, das Vertrauen in das Grundversprechen des Sozialstaats und in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, dürfen im Alter eine der Lebensleistung entsprechende Rente erwarten. Die Menschen müssen darauf vertrauen können, dass sie nach einem langen Arbeitsleben – auch bei unterdurchschnittlichem Einkommen – ordentlich abgesichert sind und besser dastehen als jemand, der wenig oder gar nicht gearbeitet und somit wenige oder keine Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt hat.“¹²⁶

[64] Auffällig ist, dass das von Bundesarbeitsminister *Hubertus Heil* (SPD) in dem Werben um die Grundrente immer wieder vorgebrachte Argument, dass die „Grundrente ein echter Beitrag gegen Altersarmut“¹²⁷, „ein wichtiger Beitrag für

123 Kritisch zur Begründung des Gesetzentwurfs: Sozialbeirat, BT-Drucks. 19/15630, 129.

124 BR-Drucks. 85/20, 1 = BT-Drucks. 19/18473, 1.

125 BR-Drucks. 85/20, Begründung, 14 = BT-Drucks. 19/18473, 20.

126 BR-Drucks. 85/20, 1 = BT-Drucks. 19/18473, 1.

127 Interview mit der „Neuen Westfälischen Zeitung“ vom 13.5.2019, BMAS/Presse/Interviews; siehe auch *Heil*, Ich will die Grundrente umsetzen, Interview mit der „AZ-München“ vom 14.2.2019; zuletzt abgerufen am 15.4.2020; gilt auch für die folgenden Zitate.

die Bekämpfung von Altersarmut¹²⁸ oder „ein richtiger und wichtiger sozialpolitischer Schritt und ein notwendiger Beitrag im Kampf gegen Altersarmut“¹²⁹ sei, im Gesetzentwurf als Begründung nicht aufgeführt wird.¹³⁰ Darin liegt das Eingeständnis des Bundesarbeitsministeriums, dass – wie noch zu zeigen sein wird¹³¹ – die Grundrente kein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut ist. Mit diesem Argument kann der Bruch des Äquivalenzprinzips durch die Grundrente daher nicht gerechtfertigt werden.

[65] Es bleibt als Begründung zunächst das Argument 1, dass „aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger [...] gerade jahrzehntelange Arbeit zu unterdurchschnittlichen Löhnen, Zeiten der Kindererziehung und der Pflege in der Rente nicht angemessen genug gewürdigt und anerkannt [wird]“. „Daher“ sei die Einführung der Grundrente „geboten“. Die Begründung ist zunächst nur eine Behauptung. Einen Beleg dafür, dass „viele Bürgerinnen und Bürger“ so denken, gibt es nicht. Es gibt, was noch viel merkwürdiger ist, auch keine Analyse des Ministeriums, ob und inwieweit die von ihm zitierte „Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger“ der Rechtslage und den Fakten entspricht, d. h., ob sie zutreffend ist. Wenn ja, wäre es eine erhebliche Kritik an der Rentenpolitik der Bundesregierung. Schon auf den ersten Blick sind Zweifel an der Behauptung angebracht.

[66] „Jahrzehntelange Arbeit“ wird in dem Entwurf mit 33 bzw. 35 Jahren Grundrentenzeit definiert. Eine durch die Grundrente zu honorierende Lebensleistung soll also nur dann vorliegen, wenn 33 bzw. 35 Jahre mit Grundrentenzeiten zurückgelegt wurden. Ist das nicht der Fall, besteht kein Anspruch auf die Grundrente. Das betrifft in den Zahlen von 2017 rund 4 Millionen Versicherte, die weniger als 0,8000 Entgeltpunkte haben.¹³² Eine Begründung, weshalb eine zu honorierende Lebensleistung erst ab 33 Jahren mit Grundrentenzeiten vorliegt, fehlt. Sie wäre aber notwendig gewesen, weil diese zeitliche Voraussetzung willkürlich erscheint. Die einzige Rechtfertigung wäre die Parallele zur auslaufenden Rente nach Mindesteinkommen gewesen, aber selbst diese zieht

128 <https://www.evangelisch.de/inhalte/163623/15-12-2019/heil-draengt-auf-kabinettsbeschluss-zur-grundrente-im-januar>.

129 <https://www.spd.de/aktuelles/Grundrente>; siehe auch BT-Drucks. 19/10102, 8.

130 Dazu die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats, BT-Drucks. 19/18473, 57, Anm. 1.

131 Rn. 81 ff.

132 Vgl. BT-Drucks. 19/10102, 4.

der Gesetzgeber nicht. Sie wäre auch zufällig. Bei dem Vorgängermodell zur Grundrente von *Ursula von der Leyen* waren es noch 45 Jahre, bei dem von *Andrea Nahles* 40 Jahre, die vorausgesetzt wurden. Die jetzigen 33 bzw. 35 Jahre sind keine durchgehende Versicherungsbiografie. Sie lassen sich im Vergleich zu den zuvor geforderten 45 bzw. 40 Jahren nur damit begründen, dass der begünstigte Personenkreis möglichst groß sein sollte. Ein sachlicher Grund war und ist das nicht. Die Sinnhaftigkeit einer Sozialleistung erschließt sich nicht über die möglichst große Zahl der potenziellen Empfänger, sondern darüber, ob sie im Einzelfall durch Vorleistung oder Bedarf sachlich gerechtfertigt werden kann. Wer nur 32 Jahre mit niedrigem Einkommen aufweisen kann und auf die Grundsicherung angewiesen ist, soll keine Grundrente bekommen.

[67] Die 33 bzw. 35 Jahre mit Grundrentenzeiten sind auch deshalb zur Beschreibung der vorausgesetzten Lebensleistung viel zu undifferenziert, weil es nicht darauf ankommt, ob jemand teilzeit- oder vollzeitbeschäftigt war. Auch eine Teilzeitbeschäftigung zählt. Es ginge auch gar nicht anders, weil nirgendwo gespeichert ist, wie viele Stunden jemand regelmäßig gearbeitet hat. Es soll jedoch nach dem Entwurf geprüft werden, ob bis 2021 für die Zukunft eine entsprechende Meldung eingeführt werden kann. Allerdings darf das Entgelt aus der Teilzeitbeschäftigung nicht so niedrig sein, dass im Durchschnitt der vorausgesetzten 33 bzw. 35 Jahre sich nicht mindestens ein Wert von jeweils 0,3000 Entgeltpunkten ergibt, das ist ab 1. Juli 2020 ein Rentenanspruch von mindestens $(0,3000 \times 33 \times 34,19 =) 338,48$ Euro im Monat. Ist der Rentenanspruch niedriger, besteht kein Anspruch auf die Grundrente.

[68] Die Begründung, dass „aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger [...] gerade jahrzehntelange Arbeit zu unterdurchschnittlichen Löhnen, Zeiten der Kindererziehung und der Pflege in der Rente nicht angemessen genug gewürdigt und anerkannt [wird]“, ist inhaltlich falsch.¹³³ Nach den eigenen Zahlen des Bundesarbeitsministeriums im Alterssicherungsbericht 2016 bezogen von den Versicherten, die 35 und mehr Versicherungsjahre aufweisen, nur 1 Prozent (!) ergänzend Leistungen der Grundsicherung.¹³⁴ Rentner mit 35 und mehr Ver-

133 Ebenso *Pimpertz*, ifo-Schnelldienst 2/2019, 8 (9).

134 BT-Drucks. 18/10571, 15, 95; siehe auch *Börsch-Supan*, Armut im Alter, MEA-Discussion-Paper 11-2015, 2 ff.; *Cremer*, 225 ff.; *Ruland*, NZS 2016, 721 (725).

sicherungsjahren lagen im Durchschnitt mit – je nach weiterer Versicherungsdauer – zwischen 926 und 1.611 Euro (Werte für 2018) über dem Betrag, bis zu dem sie nach dem Gesetzentwurf eine Grundrente erhalten könnten (Wert für 2018 bei einem aktuellen Rentenwert von 32,03 Euro = 897,29 Euro). Bei den Frauen waren die Werte zwar niedriger, lagen bei den meisten aber auch oberhalb der Grenze für die Grundrente.¹³⁵ Hinzu kommt, dass bei denen, die nur eine niedrige Rente beziehen, allein deren Höhe nur wenig aussagt über die wirtschaftliche Gesamtsituation; darauf weist auch das Ministerium immer wieder hin.¹³⁶ Nur 48 Prozent der Rentner waren allein auf die Rente angewiesen, bei den Rentnerinnen waren es 69 Prozent.¹³⁷ Bei allen anderen kamen sonstige Leistungen hinzu, etwa der betrieblichen oder privaten Vorsorge. Selbst Versicherte ohne beruflichen Ausbildungsabschluss, meist Geringverdiener, hatten zu 44 Prozent eine zusätzliche Altersversorgung,¹³⁸ sogar bei Personen mit Einkommen bis 1.500 Euro im Monat waren es über 53 Prozent.¹³⁹ Alleinstehende Rentner mit einer monatlichen Rente zwischen 500 und 750 Euro hatten nach dem Alterssicherungsbericht 2016 ein Haushaltseinkommen von knapp 1.400 Euro im Monat, die Rente machte hiervon weniger als die Hälfte aus.¹⁴⁰ Das Gesamteinkommen der Frauen, deren Rente zwischen 500 und 750 Euro betrug, lag bei rund 1.280 Euro.¹⁴¹ Über 20 Prozent der Frauen bezogen neben einer eigenen Rente noch eine Witwenrente.¹⁴² Die Sicht der „vielen Bürgerinnen und Bürger“, auf die sich der Entwurf stützt, ist daher unzutreffend. Das Ministerium hätte es wissen müssen.

[69] Es ist zwar richtig, dass Personen, die nur 70 Prozent des Durchschnittsverdienstes erzielen, immer mehr Versicherungsjahre brauchen, um eine Rente in Höhe in der Sozialhilfe zu erlangen.¹⁴³ Bei den Personen, die die vorausgesetzten 33 bzw. 35 Versicherungsjahre erfüllen, gibt es aber nahezu keine Altersarmut. Wenn sie auftritt, ist sie bei denen anzutreffen, die nicht

135 DRV, Rentenversicherung in Zahlen 2019, 40 ff.
136 Vgl. BT-Drucks. 19/17762, 2; 17/11741, 49 ff., 79 f.
137 BT-Drucks. 18/10571, 68.
138 BT-Drucks. 18/10571, 116.
139 BT-Drucks. 18/10571, 119.
140 BT-Drucks. 18/10571, 14, 87.
141 BT-Drucks. 18/10571, 14, 87.
142 BT-Drucks. 18/10571, 12, 68.
143 Dazu *Köhler-Rama*, SGB 2019, 80 (82).

so lange versichert waren – aber diese sollen keine Grundrente bekommen. Außerdem: Wer nur 70 Prozent des Durchschnitts verdient, liegt bereits im Erwerbsleben dicht an der Grenze der Armutsgefährdung – das ist das eigentliche Problem.¹⁴⁴ Die Rente spiegelt insoweit nur die Situation im Erwerbsleben wider. Im Übrigen können die genannten zeitlichen Voraussetzungen der Fehleinschätzung zusätzliche Nahrung geben, dass 33 oder 35 Jahre sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ausreichend sein müssten, um eine auskömmliche Rente zu erzielen. „Dies ist aber aufgrund der doppelten Alterung aufgrund geringer Geburtenraten und weiter steigender Lebenserwartung eine Illusion.“¹⁴⁵

[70] Unzutreffend ist auch die weitere Behauptung, dass Zeiten der Kindererziehung nicht angemessen gewürdigt und anerkannt würden. Zeiten der Kindererziehung werden mit rund einem Entgeltpunkt im Jahr bewertet (§ 70 Abs. 2 SGB VI), liegen somit deutlich oberhalb der Grenze (0,8004 Entgeltpunkte), bis zu der Leistungen der Grundrente in Betracht kommen. Der Eindruck, der in dem Gesetzentwurf mit dem Hinweis auf die Zeiten der Kindererziehung erzielt werden soll, es gebe mit der Grundrente eine Verbesserung für Kindererziehungszeiten, ist daher falsch. Hinzu kommt, dass bei Eltern, die während der ersten zehn Lebensjahre ihres Kindes unterdurchschnittlich verdienen, die Einkommen bei der Rentenberechnung um 50 Prozent auf maximal 100 Prozent des Durchschnittseinkommens, d. h. auf einen Entgeltpunkt, aufgewertet werden. Besonders begünstigt werden Eltern, die wegen gleichzeitiger Erziehung von zwei oder mehr Kindern nicht erwerbstätig sein können (§ 70 Abs. 3a SGB VI).¹⁴⁶ Für die Erziehung eines Kindes können 2020 Rentenansprüche von bis zu 176 Euro im Monat gutgeschrieben werden, die einem Beitragswert von rund 38.800 Euro entsprechen. Wenn diese Bewertung der Kindererziehungszeiten unzureichend wäre, hätte es sicher weitere Initiativen der Bundesregierung gegeben, sie zu verbessern. Davon ist nichts bekannt.

[71] Zweifelhaft ist auch, weshalb die Pflgetätigkeit unzureichend anerkannt würde. Das Pflegegeld, das Personen erhalten, die Pflegebedürftige pflegen,

144 Lösungsansatz: *Blömer/Fuest/Peichl*, ifo-Schnelldienst, 2/2019, 34 ff.

145 *Cremer*, DRV 2020, 127 (135).

146 Diese Regelung übersehen *Brussig/Postels/Zink*, DRV 2018, 39 (43).

ist 2017 erst erhöht worden¹⁴⁷ und beträgt gem. § 37 Abs. 1 SGB XI ab dem 1. Januar 2017 je Kalendermonat

- für Pflegebedürftige des Pflegegrades 2 316 Euro,
- für Pflegebedürftige des Pflegegrades 3 545 Euro,
- für Pflegebedürftige des Pflegegrades 4 728 Euro und
- für Pflegebedürftige des Pflegegrades 5 901 Euro.

Insoweit sind die Pflegepersonen auch rentenversichert (§ 3 S. 1 Nr. 1a SGB VI). Es ist ein Widerspruch zu ihrer bisherigen Haltung und zu ihrer Verantwortung für die Pflegeversicherung, dass die Bundesregierung mit dem Entwurf zum Grundrentengesetz die Leistungen für Pflegepersonen als unzureichend ansieht. Wenn das so wäre, wäre sie verpflichtet, bei dem Pflegegeld verbessernd tätig zu werden. Im Übrigen darf nicht übersehen werden, dass das Pflegegeld kein Entgelt für erbrachte Pflegeleistungen darstellt, sondern eine Art Anerkennung für die innerfamiliäre Unterstützungs- und Hilfeleistung ist.¹⁴⁸

[72] Als Zwischenbilanz lässt sich somit festhalten: Das in dem Entwurf des Gesetzes angeführte Argument 1 zur Begründung für die Einführung einer Grundrente, das sich lediglich auf eine angebliche, unbewiesene und unzutreffende Sicht in der Bevölkerung stützt, ist unzutreffend. Die mit der Grundrente geplante Durchbrechung des die Rentenversicherung prägenden Prinzips der Teilhabeäquivalenz kann das Argument 1 nicht rechtfertigen.

[73] Nach dem Argument 2 sei es geboten, das Vertrauen in das Grundversprechen des Sozialstaats und in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, dürften im Alter eine der Lebensleistung entsprechende Rente erwarten. Die Menschen müssten darauf vertrauen können, dass sie nach einem langen Arbeitsleben – auch bei unterdurchschnittlichem Einkommen – ordentlich abgesichert sind und besser dastehen als jemand, der wenig oder gar nicht gearbeitet und somit wenige oder keine Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt hat.

147 Art. 2 Nr. 18 Buchst. a des Zweiten Pflegestärkungsgesetzes v. 21. Dez. 2015 (BGBl. I, 2424).

148 BT-Drucks. 18/5926, 122.

[74] Richtig ist, dass jemand, der jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt hat, eine der Lebensleistung entsprechende Rente erwarten darf. Dies wird im Rentenrecht gewährleistet. Die von den Versicherten erzielten Einkommen werden Jahr für Jahr ins Verhältnis zum Durchschnittseinkommen aller Versicherten gesetzt und in Entgeltpunkte umgerechnet. Die Summe der individuell erzielten Entgeltpunkte gibt, wie es das Bundesverfassungsgericht einmal formuliert hat, „die Rangstelle [des Versicherten] in der Solidargemeinschaft“¹⁴⁹ an. Lange Zeit ist zu Recht kritisiert worden, dass die Lebensleistung nur nach dem während des Versicherungslebens erzielten Einkommen bemessen wurde. Um dies zu korrigieren, sind die Zeiten der Kindererziehung und der Pflege als Versicherungszeiten eingeführt worden. Es sind in der Gesetzesbegründung keine Fälle, keine Konstellationen aufgeführt worden, in denen die Rente der Lebensleistung nicht entsprechen würde. Bedenkt man, dass 2018 von den 15,7 Millionen Rentnern, die ab der Regelaltersgrenze Rente bezogen haben, nur 411.000 ergänzend Leistungen der Grundsicherung bezogen haben – das waren 2,6 Prozent –,¹⁵⁰ dann wird deutlich, dass die Rentenversicherung sehr wohl in der Lage ist, für die Bevölkerung auch ohne die Grundrente eine angemessene Alterssicherung zu gewährleisten.

[75] Dies gilt auch für Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen. Sie sind im Durchschnitt jedenfalls „ordentlich abgesichert“. So hatten, die Durchschnittszahlen waren bereits genannt worden,¹⁵¹ alleinstehende Rentner mit einer Rente zwischen 500 und 750 Euro im Monat nach dem Alterssicherungsbericht 2016 ein Haushaltseinkommen von knapp 1.400 Euro im Monat; die gesetzliche Rente machte hiervon weniger als die Hälfte aus.¹⁵² Das Gesamteinkommen der Frauen, die eine Rente zwischen 500 und 750 Euro bezogen, lag bei rund 1.280 Euro.¹⁵³ Über 20 Prozent der Frauen erhielten neben einer eigenen Rente noch eine Witwenrente.¹⁵⁴

149 BVerfGE 54, 11 (28).

150 DRV, Rentenversicherung in Zahlen 2019, 74.

151 Vgl. Rn. 68.

152 BT-Drucks. 18/10571, 14, 87; deshalb ist es problematisch, bei Untersuchungen nur die gesetzliche Rente in den Blick zu nehmen, so aber *Brussig/Postels/Zink*, DRV 2018, 39 ff.

153 BT-Drucks. 18/10571, 14, 87.

154 BT-Drucks. 18/10571, 12, 68.

[76] Es kann sein – das wird nicht bestritten –, dass die Rente individuell deshalb als der Lebensleistung nicht entsprechend angesehen wird, weil die Entlohnung als ungerecht oder unzureichend empfunden wird. Die Rentenversicherung ist aber nicht dazu da, ein (mögliches) Versagen des Arbeitsmarktes und der Tarifpolitik auszugleichen. Das Verständnis der Grundrente als „eine Versicherung gegen das Risiko, trotz langjähriger Mitgliedschaft und Beitragszahlung keine armutsvermeidenden Alterssicherungsansprüche aufbauen zu können“¹⁵⁵, ist ein unplausibler – daher zum Scheitern verurteilter – Versuch einer Rechtfertigung, dass die Rentenversicherung durch die Grundrente mit unkalkulierbaren Risiken belastet werden soll. Der Tarifpolitik könnte es dann leichter fallen, sich mit (zu) niedrigen (Mindest-)Löhnen abzufinden, da eine angemessene Alterssicherung wegen der Grundrente trotzdem gesichert scheint; das wäre Lohnpolitik zulasten der Rentenversicherung und auf Kosten ihrer Beitragszahler. Da die Grundrente keine Beschäftigung in Vollzeit voraussetzt, kann jeder mit einer Teilzeitbeschäftigung das Risiko einer solchen „Grundrentenversicherung“ herbeiführen.¹⁵⁶ Es wird ohnehin damit gerechnet, dass die meisten der potenziellen Grundrentenbezieher Teilzeitbeschäftigte sein werden.¹⁵⁷ Die Grundrente wäre zudem ein nicht zu unterschätzender leistungsfeindlicher Anreiz, nur das Minimum an Arbeit legal zu erbringen und den Rest schwarz, denn jeder Euro Verdienst mehr mindert die Grundrente.¹⁵⁸ Fazit somit: Die Rentenversicherung braucht keine Grundrente, um das Versprechen einer der Lebensleistung angemessenen Alterssicherung zu erfüllen.

[77] Im Übrigen wäre die Grundrente auch gar nicht geeignet, die Lebensleistung der Versicherten zu honorieren – im Gegenteil. Sie begünstigt zumeist Teilzeitbeschäftigte. Vor allem ihre Renten sind bei einer mindestens 33-jährigen Versicherungsdauer so niedrig, dass sie durch die Grundrente aufgestockt würden. Dies betrifft z. B. auch einfache Fachkräfte im Pflegebereich; sie kamen 2019 im Durchschnitt auf ein Einkommen von rund 37.400 Euro im Jahr,¹⁵⁹ das entsprach über 96 Prozent des Durchschnittseinkommens im Jahr 2019 (38.901 Euro) und

155 *Klammer/Wagner*, Wirtschaftsdienst 2020, 29 (32).

156 Ablehnend daher zu Recht: *Cremer*, DRV 2020, 127 (136).

157 Dazu *Brussig/Postels/Zink*, DRV 2018, 39 (58, 60).

158 Dazu bereits ausführlich *Gasche*, Wirtschaftsdienst 2012, 607 ff.; *Fanghänel/Ragnitz/Thum*, Grundrentenpläne sind leistungsfeindlich, ifo-Dresden berichtet, 2/19, 17 ff.; siehe auch *Cremer*, DRV 2020, 127 (136); *Peters-Lange*, SGB 2019, 464 (471 f.).

159 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. N 015 vom 27.3.2020.

lag weit oberhalb der Grenze, ab der eine Grundrente beansprucht werden kann. Einen Anspruch auf die Grundrente könnten insoweit nur Teilzeitbeschäftigte erwerben. Verkäuferinnen und Verkäufer im Lebensmittelhandel kamen bei einer Vollzeitbeschäftigung im Durchschnitt auf rund 28.140 Euro im Jahr. Damit erreichten sie 72,3 Prozent des Durchschnittseinkommens, lagen somit knapp unterhalb der Grenze für die Grundrente. Würden sie eine bekommen, wäre ihre Höhe im Durchschnitt sehr niedrig. Höhere Beträge könnten vor allem Beschäftigte in Teilzeit erwarten. Die „Honorierung“ der Lebensleistung nimmt – das bestätigen auch diese Beispiele – somit ab, je größer diese ist. Wer nach 35 Jahren eine monatliche Rente von 478,90 Euro erzielt hat, soll zusätzlich eine Grundrente von 419,07 Euro erhalten, zusammen wären es 897,97 Euro. Bei einer Rente von 598,33 Euro beträgt die Grundrente nur noch 314,60 Euro, bei einer Rente von 720 Euro rund 210 Euro, ab einer Rente von 957,80 Euro gibt es keine Grundrente mehr. Je größer die Lebensleistung ist, desto niedriger ist die Grundrente. Das Argument mit der Anerkennung der Lebensleistung entlarvt sich somit als Scheinargument. Es kann die Grundrente nicht rechtfertigen.

[78] Zutreffend ist hingegen das Argument, dass Versicherte, wenn sie im Alter auf die Grundsicherung angewiesen sind, selbst nach einem langen Arbeitsleben mit unterdurchschnittlichem Einkommen nicht besser dastehen als jemand, der wenig oder gar nicht gearbeitet und somit wenige oder keine Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt hat, und dass dies geändert werden sollte. Der Grund hierfür ist, dass die gesetzliche Rente als Einkommen in der Sozialhilfe voll angerechnet wird. Der 2018 eingeführte Freibetrag für Altersvorsorge (§ 82 Abs. 4 SGB XII¹⁶⁰) gilt nur für Personen, die eine betriebliche oder private (Zusatz-)Rente beziehen, nicht also für Personen, die aufgrund einer Pflichtversicherung eine gesetzliche Rente erhalten. Nur weil der Gesetzgeber die gesetzlichen Renten „unerklärlicherweise“¹⁶¹ und – wie noch zu zeigen sein wird¹⁶² – in „offensichtlich“¹⁶³ gleichheitswidriger Weise nicht in die Regelungen über den Freibetrag für Altersvorsorge einbezogen hat, ergibt sich das Defizit, das er mit der Grundrente schließen will.

160 In der Fassung des Art. 2 des Betriebsrentenstärkungsgesetzes vom 17.8.2017 (BGBl. I, 3214).

161 So *Fasshauer*, DRV 2020, 169 (180).

162 Vgl. Rn. 92 ff.

163 *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (76).

Dieses bewusste Untätigbleiben des Gesetzgebers mindert bereits den Wert dieses für die Grundrente eingesetzten Arguments erheblich.

[79] Hinzu kommt, dass die geplante Grundrente dieses Defizit auch nicht beseitigen kann. Sie setzt mindestens 33 Jahre mit Grundrentenzeiten voraus. Bei denen, die diese zeitliche Voraussetzung erfüllen, besteht zu 99 Prozent keine Sozialhilfebedürftigkeit, sodass sich das Problem bei ihnen gar nicht stellt. Es stellt sich vor allem bei den Personen, die auf keine 33 Jahre mit Grundrentenzeiten zurückblicken können,¹⁶⁴ das sind 40 Prozent der Rentner und 45 Prozent der Rentnerinnen.¹⁶⁵ Sie aber haben keinen Anspruch auf die Grundrente. Diese ist also zur Behebung dieses Mangels ungeeignet. Auch diese Argumentation führt also zu keiner Rechtfertigung der durch die Grundrente ausgelösten Durchbrechungen des Prinzips der Teilhabeäquivalenz.

[80] Damit ergibt sich, dass die in dem Gesetzentwurf angeführten Gründe zur Einführung einer Grundrente die mit der Neuregelung verbundenen und gewollten Durchbrechungen des die Rentenversicherung prägenden Prinzips der Teilhabeäquivalenz nicht rechtfertigen können. Hinzu kommt, dass die Aufstockung von Renten, die aus einer Teilzeitbeschäftigung resultieren und die dazu führen kann, dass sie in der Summe gleich hoch oder gar höher sind als Renten aus einer Vollzeitbeschäftigung, gegen das Verbot der Unverhältnismäßigkeit von Beitrag und Leistung verstößt.¹⁶⁶ Der Gesetzgeber muss auf Einkommensunterschiede zwischen den Versicherten, die aus einem unterschiedlichen Arbeitsvolumen resultieren, mit unterschiedlich hohen Beiträgen und Rentenleistungen reagieren. Es dürfen Einkommensunterschiede, die ihre Ursache in der unterschiedlichen Teilhabe am Erwerbsleben haben, nicht – wie mit der Grundrente vorgesehen – durch Rentenzuschläge kompensiert werden.¹⁶⁷ Dass es derzeit nicht möglich ist, eine Vollzeitbeschäftigung für den Bezug der Grundrente vorauszusetzen, weil der Arbeitszeitumfang nirgendwo gespeichert ist, ändert an der Verfassungswidrigkeit nichts, da der Gesetzgeber verpflichtet ist, sich für verfassungsmäßige Lösungen, die es gibt,¹⁶⁸ zu entscheiden.

164 Vgl. Rn. 81 ff.

165 BT-Drucks. 19/17762, 2.

166 *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (75); kritisch auch *Cremer*, DRV 2020, 127 (136); *Papier*, DRV 2019, 1 (7).

167 *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (69).

168 Vgl. Rn. 94 ff.

[81] Zu prüfen bleibt aber, ob nicht andere, nicht im Gesetzentwurf benannte Gründe die Grundrente rechtfertigen könnten. Der Bundesarbeitsminister hat – worauf bereits hingewiesen worden ist¹⁶⁹ – lange Zeit mit dem Argument für die Grundrente geworben, sie sei ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der Altersarmut. Dieses Ziel wird aber weitestgehend verfehlt.¹⁷⁰ Von den Versicherten, die mehr als 35 Versicherungsjahre aufweisen, bezog – darauf ist schon hingewiesen – nach dem Alterssicherungsbericht der Bundesregierung 2016 nur 1 Prozent (!) ergänzend Leistungen der Grundsicherung.¹⁷¹ Diese Zahl macht deutlich, dass es bei diesem Personenkreis sehr selten Altersarmut und aus diesem Grunde keinen Bedarf für eine zusätzliche Sicherung gibt. Das macht weiter deutlich, dass die geplante Grundrente kein Instrument ist, Altersarmut zu bekämpfen – es gibt sie bei dem begünstigten Personenkreis nahezu nicht. Selbst wenn man eine Dunkelziffer von Fällen unterstellt, in denen die Grundsicherung nicht beantragt wird, lassen diese Zahlen erkennen, in welchem grotesken Missverhältnis die Zahl der Bedarfsfälle zur Zahl der Anspruchsberechtigten steht.

[82] Allerdings gibt es Befürchtungen, dass es in den kommenden Jahren zu einer starken Erhöhung von Altersarmut kommen könnte, weil erwartet wird, dass in steigendem Maße Personen mit geringen Rentenansprüchen in den Ruhestand gehen werden; dies soll insbesondere wegen der Massenarbeitslosigkeit der 1990er und frühen 2000er Jahre die ostdeutschen Bundesländer betreffen; auch sei gerade hier ein nicht unbeträchtlicher Teil der künftigen Rentner infolge des Mangels an gut bezahlten Arbeitsplätzen im Niedriglohnssektor tätig gewesen und habe auch aus diesem Grund nur geringe Rentenanwartschaften erwerben können.¹⁷² Doch selbst, wenn diese

169 Vgl. Rn. 64.

170 Ebenso *Cremer*, DRV 2020, 127 (133 ff.); *Ragnitz*, Ordo 2020, 325 (335); *Haan et al.*, 86, sprechen für das Vorgängermodell der „Solidarrente“ von einem „Null-Effekt“. Drastisch auch *Ragnitz*, ifo-Schnelldienst 3/2020, 4: „Wenn es allein darum ginge, bedürftige Rentner (im Sinne des SGB XII) besser zu stellen, ist diese also völlig überflüssig.“ Ähnlich zu den Auswirkungen der „Rente nach Mindesteinkommen“ *Thiede*, WSI-Mitteilungen 2009, 355 (359); siehe auch *Fechner et al.*, Wirtschaftsdienst 2019, 843 (847).

171 BT-Drucks. 18/10571, 15, 95.

172 *Bäcker*, DRV 2008, 357 ff.; *Brussig/Postels/Zink*, DRV 2018, 39 (61 f.); *Ragnitz*, Ordo 2020, 325 (328); siehe aber *Andreß/Hörstermann*, ZSR 2012, 209 (222); *J. Becker*, ZSR 2012, 123 (130 ff.); *Börsch-Supan*, Armut im Alter, MEA-Discussion-Paper 11-2015, 2 ff.; *ders.*, DRV 2020, 77 (88 f.); *Ruland*, DRV 2018, 1 (16 f.).

Befürchtungen Realität würden, wäre die Grundrente kein Mittel, eine steigende Altersarmut zielgenau zu bekämpfen. Beruht der Anstieg der Armut auf langen Phasen der Arbeitslosigkeit,¹⁷³ hilft die Grundrente schon deshalb nicht, weil Zeiten der Arbeitslosigkeit keine Grundrentenzeiten sind, also auf die vorausgesetzten 33 bzw. 35 Jahre nicht angerechnet würden. Im Übrigen sind die Befürchtungen steigender Altersarmut auch kritisch zu hinterfragen. Soweit sie darauf beruhen, dass das Sicherungsniveau der Renten sinken wird, sind sie generalisierend unzutreffend. Das Sinken des Rentenniveaus hat „nur“ zur Folge, dass die Renten nicht so stark steigen werden wie Löhne, aber sie werden weiter steigen.¹⁷⁴ Deshalb führt auch eine Haltelinie zur Sicherung des Rentenniveaus nicht zu einer signifikanten Minderung von Altersarmut.¹⁷⁵ Doch am unteren Rand kann Altersarmut steigen. Es wird – folgt man einer gemeinsamen Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) – die Grundsicherungsquote von 5,5 Prozent bis 2036 auf 7 Prozent ansteigen.¹⁷⁶ Das ist zwar ein beträchtlicher Anstieg, doch liegt die prognostizierte Entwicklung weit unterhalb der öffentlich diskutierten Erwartungen und Ängste.¹⁷⁷

[83] Andererseits gibt es viele Rentnerinnen und Rentner, die wegen der vorausgesetzten 35 Jahre mit Grundrentenzeiten nicht begünstigt werden, obwohl sie im Alter ergänzend auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind: Das sind Beschäftigte im Niedriglohnbereich, die weniger als 33 bzw. 35 Jahre versichert waren. Das sind, weil die Zurechnungszeit keine Grundrentenzeit ist, Erwerbsminderungsrentner, die mit 15,2 Prozent der Fälle mehr als fünfmal so häufig auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind wie Altersrentner.¹⁷⁸ Das sind viele Versicherte, die in ihrem Leben abwechselnd abhängig beschäftigt bzw. selbständig tätig waren. Das sind Langzeitarbeitslose, die nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes nicht mehr versichert werden. Für all die Gruppen, die sich in der Diskussion über Altersarmut als

173 Dazu *Brussig/Postels/Zink*, DRV 2018, 39 (61).

174 *Börsch-Supan*, DRV 2020, 77 (88); *Ruland*, DRV 2018, 1 (17).

175 *Haan et al.*, 82.

176 *Haan et al.*, 70.

177 *Cremer*, DRV 2020, 127 (133).

178 DRV, Rentenversicherung in Zahlen 2019, 74.

besonders gefährdet herausgestellt haben,¹⁷⁹ bringt die geplante Grundrente nahezu nichts. Sie kann daher, weil in keiner Weise zielgenau, nicht als Instrument zur Bekämpfung von Altersarmut gerechtfertigt werden. Das Bundesarbeitsministerium hat, nachdem es damit lange Zeit die Öffentlichkeit getäuscht hatte, der nahezu einhelligen Kritik Recht gegeben und das Argument fallengelassen. Das Ziel, Altersarmut zu bekämpfen, ist daher auch keine Rechtfertigung für den durch die Grundrente bewirkten Bruch mit dem Äquivalenzprinzip.

[84] Als weiteres Argument zugunsten der Grundrente wird vorgebracht, dass sie ja nur die Idee der „Rente nach Mindesteinkommen“ bzw. „nach Mindestentgeltpunkten“ wieder aufgreife, die es seit 1973 gibt, ohne dass ihre Verfassungsmäßigkeit in Zweifel gezogen worden wäre.¹⁸⁰ Der Gesetzentwurf bemüht auch dieses Argument nicht. Zutreffend ist, dass – soweit ersichtlich – bis jetzt die Verfassungsmäßigkeit der Regelung nicht angezweifelt wurde. Allerdings bestand von Anfang an Einigkeit darüber, dass die jetzt in § 262 SGB VI geregelte „Rente nach Mindesteinkommen“ mit ihrer Aufstockung der selbst erworbenen Entgeltpunkte auf maximal 0,0625 Entgeltpunkte im Monat in dem durch das Äquivalenzprinzip geprägten Rentenrecht einen Systembruch darstellt;¹⁸¹ sie wurde daher auch als „ungerecht“ empfunden.¹⁸² Die Regelung sollte nach der Gesetzesbegründung¹⁸³ für Versicherte mit mindestens 35 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten die Nachteile bei der Rentenberechnung ausgleichen, die sich „aus den strukturellen Veränderungen im Lohngefüge, aus dem gebietlich unterschiedlichen Lohnniveau und der Diskriminierung der Frauen hinsichtlich ihrer Entlohnung in früheren Jahren ergeben“ hatten.¹⁸⁴ Bei der Verlängerung der Regelung durch das Rentenreformgesetz (RRG) 1992

179 Dazu *Kaltenborn*, Grundsicherung wegen Alters – Zugänge und Rentenbezug, DRV 2016, 249 (253 ff.).

180 Auf die Parallele zur Grundrente weisen insbesondere *Köhler-Rama*, Wirtschaftsdienst 2019, 432 (433), und *Kerschbaumer*, WSI-Mitteilungen 2019, 415, hin; siehe auch *Flecken*, NZS 2019, 769 (773); nach *Torp*, DRV 2019, 132 (146), stellt die Rente nach Mindesteinkommen „den Kern“ des Konzepts der vorgeschlagenen Grundrente dar; siehe auch § 307f Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Abs. 3 und 4 E-SGB VI.

181 Vgl. Rn. 61.

182 *Kolb*, DRV 1989, 726 (733); auch *Torp*, DRV 2019, 132 (148), spricht von neuen „Ungerechtigkeiten“.

183 BT-Drucks. 6/2916, 38, 47, 69.

184 Vgl. *Pappai*, BABL. 1973, 147.

wurde in der Begründung hervorgehoben, dass die Anhebung auf maximal das 1,5-Fache des erreichten Werts bewirken soll, dass niedrige Pflichtbeiträge aufgrund einer Teilzeitbeschäftigung nicht unverhältnismäßig angehoben werden sollen.¹⁸⁵

[85] Dass die Verfassungsmäßigkeit der „Rente nach Mindestentgeltpunkten“ bislang nicht infrage gestellt wurde, bedeutet noch nicht, dass sie verfassungsmäßig wäre. Das ist bisher nicht geprüft¹⁸⁶ und entschieden worden. Doch gibt es im Vergleich zu der nun vorgeschlagenen Grundrente deutliche Unterschiede, die auch Auswirkungen auf die Bewertung der Verfassungsmäßigkeit haben. Es handelt sich bei der Rente nach Mindestentgeltpunkten um eine allein „rückwärtsgewandte“¹⁸⁷ Berechnungsvorschrift, um ein „Auslaufmodell“¹⁸⁸, das nach 1992 gezahlte Beiträge nicht betrifft. Sie hat – absehbar – mit dem Zeitablauf ständig an Bedeutung verloren. Den 2018 zugegangenen über 670.000 Renten wegen Alters lagen im Durchschnitt rund 35 Entgeltpunkte zugrunde, davon entfielen nur 0,21 auf Mindestentgeltpunkte, das waren 0,6 Prozent aller Entgeltpunkte.¹⁸⁹ Der Bruch mit dem Äquivalenzprinzip wiegt also deutlich weniger schwer als bei der Grundrente, die unbefristet auch und gerade in die Zukunft wirken soll und den Rentenanspruch nahezu verdoppeln könnte. Im Übrigen war die Regelung in § 262 SGB VI Teil eines dem RRG 1992 zugrunde liegenden Gesamtkonzepts, das – wie ausgeführt¹⁹⁰ – das Versicherungs- und damit auch das Äquivalenzprinzip wesentlich gestärkt hat. Ob die Regelung in § 262 SGB VI verfassungsmäßig ist, braucht hier nicht entschieden werden. Festzuhalten ist aber, dass, weil die Grundrente wesentlich stärker in das Äquivalenzprinzip eingreifen würde, für sie eine Verfassungsmäßigkeit der „Rente nach Mindestentgeltpunkten“ kein ausschlaggebendes Argument wäre.

[86] Damit ist als weiteres Zwischenergebnis festzuhalten: Die Einführung einer Grundrente bedarf wegen der mit ihr verbundenen gravierenden Durchbrechungen des die Rentenversicherung prägenden Prinzips der Teilhabeäquivalenz auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einer

185 BT-Drucks. 11/4124, 144, 201 f.; zu den Auswirkungen auch *Torp*, DRV 2019, 132 (145).

186 „Grundsätzlich“ keine Bedenken *Papier*, DRV 2019, 1 (5).

187 *Herrmann*, DRV 1988, 1 (5).

188 *Ruland*, DRV 1989, 741 (768).

189 Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Rente 2018, Band 215, 2019, 24.

190 Rn. 61.

tragfähigen sachlichen Rechtfertigung. Die im Gesetzentwurf enthaltene Begründung wird dieser Forderung nicht gerecht. Man hat sich mit der Begründung keine Mühe gemacht. Es sind lediglich auf unbelegte Behauptungen gestützte, inhaltlich unzutreffende Gründe aufgeführt. Da sich auch sonst keine Gründe finden lassen, die die Grundrente rechtfertigen könnten, und eine verfassungskonforme Auslegung nicht in Betracht kommt, sind ihre Regelungen, die zu einer erheblichen Disproportionalität von Beitrag und Leistung führen, wegen eines Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG verfassungswidrig und nichtig. Dies betrifft in dem Gesetzentwurf den § 76g E-SGB VI für den Rentenzugang und die §§ 307e und 307f E-SGB VI für den Rentenbestand.

2. Die Ungleichbehandlung von Sozialhilfeempfängern

[87] Der Entwurf des Grundrentengesetzes führt zu oder belässt es bei einer Ungleichbehandlung von Sozialhilfeempfängern bzw. -bedürftigen. Rentenversicherte werden gegenüber Sozialhilfeempfängern benachteiligt, die eine betriebliche oder private (Zusatz-)Rente beziehen.¹⁹¹ Für diese Renten ist, wenn sie bei der Sozialhilfe anzurechnen sind, 2018 ein Freibetrag für Altersvorsorge eingeführt worden (§ 82 Abs. 4 SGB XII).¹⁹² Er soll ein Anreiz für Geringverdiener sein, mehr zusätzlich für das Alter vorzusorgen. Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und bei der Grundsicherung werden bis zu 216 Euro (2020) monatlich aus einer freiwilligen zusätzlichen Altersvorsorge des Berechtigten nicht als Einkommen angerechnet und erhöhen somit über die Grundsicherung hinaus das Alterseinkommen. Besondere zeitliche Voraussetzungen gibt es dafür keine. Zuständig sind die Sozialhilfeträger.

2.1 Die Ungleichbehandlung von Sozialhilfebedürftigen mit weniger als 33 Jahren Grundrentenzeit

[88] Der Gesetzentwurf sieht zwar auch einen Freibetrag bei der Grundsicherung vor (§ 82a E-SGB XII), aber auch dieser setzt nach Abs. 1 mindestens 33 Jahre mit Grundrentenzeiten voraus. Die Regelung ist für notwendig befunden worden, weil aufgrund individuell sehr unterschiedlicher Bedarfe die durch die Grundrente angestrebten Einkommensverbesserungen nach dem SGB VI nicht

191 Dazu zählt auch eine Rente aus freiwilligen Beiträgen der gesetzlichen Rentenversicherung.

192 Vgl. Fn. 160.

immer ausreichen, um Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zu beseitigen.¹⁹³ Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung soll ein Betrag in Höhe von 100 Euro monatlich aus der gesetzlichen Rente zuzüglich 30 Prozent des diesen Betrag übersteigenden Einkommens aus der gesetzlichen Rente von dem an sich anzurechnenden Einkommen nach § 82 Abs. 1 SGB XII absetzbar sein. Der Freibetrag wird auf einen Betrag von 50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 nach der Anlage zu § 28 SGB XII gedeckelt – das wären 216 Euro (2020). Von dem Freibetrag können Leistungsberechtigte aber nur dann profitieren, sofern sie mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten nach § 76g Abs. 2 E-SGB VI zurückgelegt haben oder sofern sie als Hinterbliebene eine Rente erhalten, der die Erfüllung dieser Grundrentenzeit zugrunde liegt. § 82a Abs. 2 E-SGB XII erstreckt unter vergleichbaren Voraussetzungen den Freibetrag auch auf solche Alterseinkommen, die z. B. aus der Altershilfe für Landwirte oder aus berufsständischen Versorgungswerken stammen.

[89] Pflichtversicherte, die die vorausgesetzten 33 Jahre mit Grundrentenzeiten nicht erfüllen, gehen leer aus und werden so gegenüber denen benachteiligt, die länger versichert waren, und gegenüber denen, die freiwillig vorgesorgt haben.¹⁹⁴ Die Benachteiligung, die sich aus dem neuen § 82a E-SGB XII ergibt, ist eine Folge der geplanten rentenrechtlichen Regelung, wonach die Grundrente mindestens 33 Jahre mit grundrentenrechtlichen Zeiten voraussetzt. Diese Regelung ist aber, wie dargelegt, mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG unvereinbar. Das lässt auch die darauf aufbauende Regelung in § 82a E-SGB XII verfassungswidrig werden. Sie ergibt zudem ohne die Regelungen zur Grundrente keinen Sinn und ist dann gegenstandslos.

[90] Gegen den Freibetrag in § 82a E-SGB XII sind zudem verfassungsrechtliche Bedenken geäußert worden. In dem System der Grundsicherung komme es entscheidend auf die Bedarfslage an und nicht darauf, wie sie entstanden sei.¹⁹⁵ Von dieser Funktion der Grundsicherung ausgehend sei es gleichheitswidrig, dass der Freibetrag als Leistung der Grundsicherung nur dem zustehe, der 33 Jahre mit Grundrentenzeiten zurückgelegt habe, nicht aber auch dem,

193 BR-Drucks. 85/20, 50 = BT-Drucks. 19/18473, 25.

194 Ebenso *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (75); *Cremer*, 228 f.

195 So auch BT-Drucks. 19/10102, 9.

der nur auf 32 Jahre komme.¹⁹⁶ Für diese Argumentation spricht vieles, was aber dahin stehen kann, da § 82a E-SGB XII von der Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen über die Grundrente miterfasst wird.

[91] Das Gleiche gilt für die Freibetragsregelungen im Wohngeldrecht (§ 17a E-WoGG), im Entschädigungsrecht (§ 25d Abs. 3c E-BVG) und in der Grundversicherung für Arbeitsuchende (§ 11b Abs. 2a E-SGB II).

2.2 Die Benachteiligung von Rentenversicherten gegenüber Sozialhilfeempfängern mit betrieblicher oder privater Rente

[92] Es bleibt eine weitere Ungleichbehandlung: Personen, die eine betriebliche oder private (Zusatz-)Rente beziehen, erhalten, wenn sie ergänzend auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind, ohne weitere zeitliche Voraussetzungen den Freibetrag nach § 82 Abs. 4 SGB XII. Personen, die eine auf Pflichtversicherung beruhende gesetzliche Rente beziehen, steht dieser Freibetrag nicht zu.¹⁹⁷ Das würde für Pflichtversicherte mit weniger als 33 Jahren Grundrentenzeit bedeuten, dass sie – käme die Grundrente – weder die Grundrente noch den Freibetrag bekommen könnten. Sie gingen leer aus. Die Schlechterstellung der Pflichtversicherten in § 82 Abs. 4 SGB XII ist mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes nicht zu vereinbaren.¹⁹⁸ Der Gesetzgeber trägt für die, die er – verfassungsrechtlich zulässig¹⁹⁹ – in die gesetzliche Versicherungspflicht zwingt und ihnen insoweit bei der Alterssicherung keine Wahl und keinen Gestaltungsspielraum belässt, eine höhere oder zumindest gleich hohe Verantwortung als für die, die ihre Altersvorsorge privat und frei gestalten können. Dem widerspricht die Benachteiligung gerade der Pflichtversicherten; sie ist deshalb mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar.

[93] § 82 Abs. 4 SGB XII muss entsprechend geändert, d. h. erweitert werden. Diese Änderung würde bewirken, dass auch pflichtversichert gewesene Rent-

196 *Raffelhüschen*, WSI-Mitteilungen 2019, 313 f.; *Steinmeyer*, 3; siehe auch *Cremer*, DRV 2020, 127 (140); *U. Becker*, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.3.2020 unter 4.

197 Zur Problematik des jetzigen § 82 Abs. 4 SGB XII bereits *Ruland*, SGB 2017, Heft 12, Editorial, 1.

198 Kritisch bereits: *Ruland*, NZS 2019, 881 (883); *ders.*, Wirtschaftsdienst 2019, 189 ff.; *ders.*, Wirtschaftsdienst 2019, 436 ff.; ebenso *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (76); *Cremer*, DRV 2020, 127 (128).

199 BVerfGE 103, 197 (221); 34, 62 (70); 29, 221 (237, 242); 10, 354 (363 ff.); BVerfG, SGB 2008, 476 (477).

ner den Freibetrag nach § 82 Abs. 4 SGB XII erhalten können. Damit wäre auch sichergestellt, dass, wie es von der Verfassung gefordert wird,²⁰⁰ Personen, die neben einer gesetzlichen Rente im Alter ergänzend auf Leistungen der Grundversicherung angewiesen sind, bessergestellt werden als Personen, die eine Altersvorsorge unterlassen haben. Von dieser Besserstellung würden alle gesetzlichen Rentner²⁰¹ profitieren, und zwar unabhängig davon, wie lange sie versichert waren. Die Gleichbehandlungsproblematik, die mit der Voraussetzung der mindestens 33 Jahre mit Grundrentenzeiten verbunden ist, stellte sich nicht. Der Verdacht ist sicherlich nicht völlig unbegründet, dass man die unerklärliche und verfassungswidrige Schlechterstellung der gesetzlichen Rentner in § 82 Abs. 4 SGB XII nur deshalb vorgenommen hat, weil man sich das Argument, dass Versicherte im Notfall bessergestellt werden müssten als Personen, die keine Vorsorge betrieben haben, als Begründung für die geplante Grundrente aufheben wollte. Umgekehrt ist es richtig: Der Grundrente bedarf es nicht, weil die notwendige Änderung des § 82 Abs. 4 SGB XII deutlich macht, dass es eine bessere, gerechtere, alle Versicherten gleich behandelnde und – weil zielgenauere – auch billigere Lösung gibt, die bei allen Versicherten dazu führt, dass sich ihre Vorsorge gelohnt hat.

[94] Eine sachgerechte und zielgenaue Lösung des Grundproblems kann auch nur im Sozialhilferecht gefunden werden. Dort ist das Problem angesiedelt, weil die Sozialhilfe bis jetzt bei den anzurechnenden Einkommen nicht zwischen denen differenziert, die eine zu niedrige gesetzliche Rente beziehen, und denen, die – weil sie keine Vorsorge betrieben haben – keine Rente erhalten. Es ist kein Problem des Rentenrechts, sondern eines des Sozialhilferechts, angesiedelt bei der Bestimmung des auf die Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. auf die Grundsicherung anzurechnenden Einkommens. Deshalb kann das Problem auch nur dort gelöst werden, wo es entsteht.²⁰² Allein in der Sozialhilfe ist es wegen ihrer Subsidiarität auch möglich, dass ihre Leistungen mit zunehmender Eigenvorsorge des Anspruchstellers geringer werden. Im Rentenrecht ist dies grundsätzlich ausgeschlossen. Auch das zeigt, dass die geplante Grundrente der Sache nach eine Sozialhilfeleistung ist.

200 Vgl. Rn. 40.

201 Und auch Personen, die Leistungen aus der Alterssicherung der Landwirte und aus berufsständischen Versorgungswerken beziehen.

202 So auch *Cremer*, 229.

[95] Der in der Sozialhilfe eingeführte Freibetrag für Altersvorsorge, der ohnehin gleichheitswidrig nur denen zugutekommt, die eine freiwillige, private oder betriebliche Renten beziehen, muss daher auf die gesetzlichen Renten ausgeweitet werden.²⁰³ Das würde allen Rentnern helfen, vor allem auch Frauen, und nicht, wie bei der Grundrente, nur langjährig Versicherten. Es wäre ein wirksamer, zielgenauer Ansatz gegen Altersarmut,²⁰⁴ er würde sicherstellen, dass sich auch für den, der auf die Grundsicherung angewiesen ist, seine Vorsorge gelohnt hat. Die Lösung widerspräche auch nicht dem das Sozialhilferecht prägenden Prinzip der Subsidiarität. (Bescheidene) Freibeträge bei der Anrechnung von Einkommen gibt es auch bei dem Erwerbseinkommen (§ 82 Abs. 3 SGB XII) oder bei dem einzusetzenden Vermögen (§ 90 SGB XII); sie sind also dem Sozialhilferecht nicht unbekannt.²⁰⁵

[96] Im Gesetzentwurf wird diese Lösung abgelehnt.²⁰⁶ Bei dem Freibetrag würde es sich gerade nicht um eine selbst verdiente Leistung der gesetzlichen Rentenversicherung handeln, sondern weiterhin um eine bedarfs- und bedürftigkeitsabhängige Fürsorgeleistung. Die hiermit verknüpfte Prüfung und den notwendigen Nachweis der gesamten Einkommens- und Vermögensverhältnisse würden viele Rentnerinnen und Rentner als unbillig hart mit Blick auf langjährige Beitragszahlung und die Anerkennung ihrer Biografie empfinden.

[97] Insbesondere sei auch zu bedenken, dass vor allem in den Fürsorgesystemen die bedürftigkeitsabhängige Leistung im Wesentlichen von den jeweils individuell sehr unterschiedlichen Bedarfen abhängen. Dies beruht unter anderem auf regional sehr unterschiedlichen Wohnkosten, vor allem bei angemietetem Wohnraum, oder personengebundenen Mehrbedarfen, zum Beispiel wegen einer Schwerbehinderung. Es handele sich um Ursachen, die in keinem Zusammenhang mit der Höhe der geleisteten Beiträge und langjähriger Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung stehen. Dies bedeutete

203 Ebenso *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (76); *Ragnitz*, Ordo 2020, 325 (338); *Kube*, 10.

204 Es ist kein Widerspruch, dass wegen der Freibeträge im Sozialhilferecht die Grundsicherungsquote steigt, vgl. *Haan et al.*, 89. Das liegt an der „Perversität“, dass, wenn die Sozialhilferegelungen verbessert werden, statistisch die Zahl der Sozialhilfeempfänger steigt, dazu *Cremer*, DRV 2020, 127 (129).

205 Dazu *Siefert*, in: SRH, Rn. 23/81 ff.

206 BR-Drucks. 85/20, 4 f.

nicht zuletzt, dass „bei einer Lösung im Fürsorgesystem die Äquivalenz von Beitrag und Leistung nicht zum Tragen kommen würde“.²⁰⁷

[98] Keiner dieser Gegengründe trifft zu. Die Grundrente ist keine selbst verdiente Leistung, sondern eine nicht beitragsfinanzierte Leistung des sozialen Ausgleichs, wovon der Entwurf auch sonst ausgeht.²⁰⁸ Gegen das Argument, dass die Prüfung der Bedürftigkeit viele Rentner als unbillig hart mit Blick auf langjährige Beitragszahlung und die Anerkennung ihrer Biografie empfinden würden, spricht zunächst, dass, soweit potenzielle Grundrentner ergänzend Wohngeld erhalten oder – etwa in besonderen Lebenslagen – sie oder ihr Ehegatte Sozialhilfe benötigt, sie auch ihre Bedürftigkeit offenbaren müssen.²⁰⁹ Das mindert ihren Respekt nicht, obwohl sie dann sogar zwei Mal ihre Einkommenssituation angeben und prüfen lassen müssten, nämlich bei der Bewilligung der Grundrente und der der Grundsicherung. Gegen das Argument spricht weiter, dass auch einer Mutter, die wegen der Erziehung ihrer Kinder nicht erwerbstätig sein kann und auf Sozialhilfe angewiesen ist, die Bedürftigkeitsprüfung zugemutet wird.²¹⁰ Verdient sie keinen Respekt? Erbringt sie keine Lebensleistung? Auch bei dem, der ergänzend zu seiner Erwerbsminderungsrente Leistungen der Grundsicherung benötigt, wird die Bedürftigkeit geprüft, die Prüfung ist ihm zumutbar. Wer 30 Jahre in Vollzeit gearbeitet hat und ausnahmsweise doch ergänzend auf die Grundsicherung angewiesen ist, muss seine Bedürftigkeit prüfen lassen sein. Aber dem, der 33 Jahre „nur“ Teilzeit beschäftigt war, soll die Bedürftigkeitsprüfung unzumutbar sein? Das ist systemlos, willkürlich und daher gleichheitswidrig.

[99] Mit dem „Respekt“, den wir der Lebensleistung dieser Menschen schulden sollen, lässt sich dies nicht erklären. Das Grundgesetz verpflichtet, auch die Würde des in Not geratenen Menschen zu achten. Deshalb hat er Anspruch auf das zum Lebensunterhalt Notwendige. Seiner – nicht ausreichenden – Vor-

207 BR-Drucks. 85/20, 4 f.

208 Mit der Grundrente wird der „soziale Ausgleich in der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich gestärkt“, vgl. BT-Drucks. 19/18473, 20; Stärkung des „sozialen Charakters der Renten“, a. a. O., 21; „stärkere Betonung sozialer Leistungselemente“, a. a. O.

209 So lag der durchschnittliche Bruttobedarf von Alleinstehenden Ende 2018 z. B. in Frankfurt am Main, Hamburg, München und Stuttgart oberhalb der Grenze, ab der es eine Grundrente nicht mehr gibt, vgl. BT-Drucks. 19/10102, 9.

210 Kritisch zu dem „Respekt-Argument“ auch *Ragnitz*, *Ordo* 2020, 326 (335).

sorge würde mit dem Freibetrag für Altersvorsorge Rechnung getragen. Das ist eine sachliche Differenzierung. Alles, was aus dem „Respekt“ sonst finanziell gefolgert wird, ist willkürlich, weil der Respekt kein anspruchsauslösender Grund ist und sein kann und ihm jede Differenzierung fehlt, um finanzielle Ansprüche zu begründen. Dieses Argument zur Begründung der Grundrente ist zudem ärgerlich, weil mit der These, der Gang zum Sozialamt sei unzumutbar, das ganze System der Sozialhilfe/Grundsicherung abgewertet wird und mit ihm all diejenigen, die auf dessen Leistungen angewiesen sind.²¹¹

[100] Das Argument des Entwurfs, dass in den Fürsorgesystemen die bedürftigkeitsabhängige Leistung im Wesentlichen von den jeweils individuell sehr unterschiedlichen Bedarfen abhängt, betrifft die Grundrente in gleicher Weise. Auch derjenige, der die Grundrente beziehen würde, kann und wird häufig ergänzend auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sein. Deshalb hat der Entwurf mit Art. 3 des Gesetzes den Freibetrag in § 82a E-SGB XII vorgesehen. Auch dieses Argument zieht daher nicht.

[101] Das letzte Argument ist kurios: Bei einer Lösung im Fürsorgesystem „würde die Äquivalenz von Beitrag und Leistung nicht zum Tragen kommen“. Umgekehrt soll dies wohl bedeuten, dass bei der Grundrente die Äquivalenz von Beitrag und Leistung zum Tragen kommen würde. Das ist so eindeutig nicht der Fall,²¹² dass die Regelungen – wie gezeigt – verfassungswidrig sind. Damit ist als Fazit festzuhalten, dass alle Gründe, die das Bundesarbeitsministerium gegen die Lösung im Sozialhilferecht anführt, unzutreffend sind. § 82 Abs. 4 SGB XII muss aus Gründen der Gleichbehandlung auf gesetzliche Renten ausgedehnt werden.²¹³

3. Verfassungswidrigkeit der Einkommensanrechnung

[102] Weitere Einwände gegen das geplante Grundrentengesetz betreffen die in § 97a E-SGB VI geregelte Anrechnung des Einkommens. Kritisiert wird, dass nur das Einkommen, nicht aber auch das Vermögen berücksichtigt

211 Ähnlich kritisch *Cremer*, 229; *ders.*, DRV 2020, 127 (137 ff.). Dabei hat die Bundesregierung in BT-Drucks. 19/10102, 9, festgestellt, dass die Grundsicherung im Alter ihre Aufgabe „erfolgreich erfüllt“.

212 Siehe auch *Cremer*, DRV 2020, 127 (141).

213 Ebenso *Kube*, 6.

wird. Als verfassungswidrig wird auch die Schlechterstellung der Ehen gegenüber eheähnlichen Gemeinschaften bei der Anrechnung des Einkommens angesehen. Das verstöße gegen den Schutz von Ehe und Familie in Art. 6 Abs. 1 GG.

3.1 Die Verfassungsmäßigkeit der Anrechnung von Einkommen

[103] Bei der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Anrechnung von Einkommen auf die Grundrente stellen sich vor allem zwei Fragen: Darf auf die – von den Rentenversicherungsträgern auszahlende – Grundrente überhaupt Einkommen auch des Ehegatten angerechnet werden? Ist es verfassungsrechtlich zulässig, dass bei der Feststellung des zur Grundrente führenden Bedarfs nur das Einkommen, nicht aber auch das Vermögen berücksichtigt wird? Dass die Einkommensanrechnung in ihrer Ausgestaltung, wie an vielen Beispielen deutlich gemacht wurde, eine „Fehlkonstruktion“ ist,²¹⁴ ist ein großes sozialpolitisches, aber kein grundsätzliches verfassungsrechtliches Problem. Dass in den ersten beiden Jahren nach dem Rentenzugang das viel höhere Erwerbseinkommen anzurechnen und daher in dieser Zeit in vielen Fällen eine Grundrente nicht zu gewähren ist, kann zu einem weiteren Gleichheitsproblem führen, wenn – wovon auszugehen ist – sich der Änderungswunsch des Bundesrates nicht durchsetzen sollte.²¹⁵

3.1.1 Die Verfassungsmäßigkeit der Anrechnung des Einkommens des Ehegatten

[104] Dass auf die Grundrente Einkommen – auch des Ehegatten – angerechnet wird, ist, obwohl die Grundrente von der Rentenversicherung ausgezahlt wird, nicht zu beanstanden.²¹⁶ Es handelt sich nicht um eine beitragsfinanzierte Leistung, sondern um einen Rentenzuschlag, der allein aus sozialen Gründen gewährt wird. Die Gesetzesbegründung leugnet dies.²¹⁷ Der Grundrentenanspruch beruhe maßgeblich auch auf eigenerworbenen Entgeltpunkten. Das ist aber – wie bereits gezeigt²¹⁸ – unzutreffend. Der Versicherte, der einschließlich seiner originären Rente von 478,90 Euro eine Gesamrente von 897,97 Euro

214 Dazu *Ragnitz*, ifo-Schnelldienst 3/2020, 1 (4).

215 Vgl. Rn. 33.

216 Anderer Auffassung *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (70).

217 BR-Drucks. 85/20, 37 = BT-Drucks. 19/18473, 39.

218 Vgl. Rn. 77.

erhält, hat seine Grundrente in Höhe von 419,07 Euro mit null Entgeltpunkten, d. h. mit null Euro finanziert. Die von ihm durch Beiträge erworbenen 4,002 Entgeltpunkte finanzieren ausschließlich seine originäre Rente. Dem Beitragswert seiner Grundrente in Höhe von 92.449 Euro liegen keinerlei Beiträge zugrunde. Wie falsch die Aussage in der Begründung des Gesetzentwurfs ist, zeigt sich auch darin, dass, wenn die Grundrente auf eigenerworbenen Entgeltpunkten beruhen würde, sie nicht mit steigender Zahl dieser Entgeltpunkte immer geringer werden dürfte. Vielmehr müsste sie mit einer steigenden Zahl von Entgeltpunkten höher werden. Doch das Gegenteil ist der Fall. Außerdem dürfte Einkommen auf die Grundrente nicht angerechnet werden. Auch diese Aussage des Entwurfs stimmt, wie die gesamte Begründung des Gesetzentwurfs, nicht.

[105] Da die Grundrente eine allein aus sozialen Gründen gewährte Sozialleistung ist,²¹⁹ kann verfassungsrechtlich zulässig auf sie eigenes Einkommen und auch das des Ehegatten angerechnet werden. Der soziale Rechtsstaat ist – so das Bundesverfassungsgericht²²⁰ – darauf angewiesen, dass Mittel der Allgemeinheit, die zur Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, nur in Fällen in Anspruch genommen werden, in denen wirkliche Bedürftigkeit vorliegt. Bei der Ermittlung der Bedürftigkeit kann daher grundsätzlich auch das Einkommen und Vermögen von Personen einbezogen werden, von denen in einer Gemeinschaft ein gegenseitiges Entstehen in den Not- und Wechselfällen des Lebens erwartet werden kann. Das gilt jedenfalls im Rahmen einer Ehe oder einer Lebenspartnerschaft und im Verhältnis einander unterhaltspflichtiger Verwandter, soweit wechselseitige Unterhaltsansprüche bestehen.²²¹ Eine Anrechnung ist selbst dann nicht ausgeschlossen, wenn zivilrechtlich kein²²² oder nur ein geringerer Unterhaltsanspruch besteht.²²³ Allerdings müssen ausreichende Freibeträge zugebilligt werden,²²⁴ was durch § 97a Abs. 4 S. 5 E-SGB VI gewährleistet ist.

219 Vgl. Rn. 98.

220 BVerfGE 142, 353 Rn. 39; siehe bereits BVerfGE 9, 20 (32 ff.); 91, 389 (402 f.).

221 BVerfGE 142, 353 Rn. 39; 75, 382 (394 f.); siehe auch *Schlegel*, in: Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, Bericht, Anlagenband, 2020, 9.

222 BVerfGE 9, 20 (30 ff.).

223 BVerfGE 71, 146 (155 f.).

224 BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des 1. Senats vom 31. 3. 1998 – 1 BvR 1004/96, Rn. 10.

3.1.2 Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Nichtberücksichtigung des Vermögens

[106] Verfassungsrechtliche Bedenken werden jedoch dagegen geltend gemacht, dass bei der Prüfung, ob ein Bedarf für die Grundrente vorliegt, nur das Einkommen, nicht aber auch das Vermögen berücksichtigt wird. Auf diese Differenzierung ist politisch viel Wert gelegt worden. Zunächst war geplant, die Grundrente unabhängig von einer Bedürftigkeitsprüfung zu gewähren, obwohl diese im Koalitionsvertrag ausdrücklich vorgesehen war.²²⁵ In dem innerhalb der Koalition später erzielten Kompromiss ist dann vereinbart worden, dass nur das zu versteuernde Einkommen abzüglich eines Freibetrags angerechnet werden soll. Eine Prüfung auch des Vermögens sollte nicht erfolgen. Geregelt ist dies im Entwurf in § 97a Abs. 2 bis 6 E-SGB VI.

[107] Das Abstellen auf das zu versteuernde Einkommen ist schon deshalb problematisch, weil steuerrechtlich nur das disponible Einkommen besteuert werden soll, weshalb erwerbs- und existenzbedingte Aufwendungen zuvor zum Abzug gebracht werden.²²⁶ Schon deshalb 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 Frage, ob jemand seinen Lebensunterhalt ausreichend selbst bestreiten kann, nicht nur von seinen laufenden einkommensteuerpflichtigen Einkünften ab, sondern auch davon, ob er Vermögen hat, das er zu seinem Lebensunterhalt einsetzen kann. Deshalb wird bei subsidiären Sozialleistungen neben dem Einkommen stets – von dem Schonvermögen abgesehen – auch das verwertbare Vermögen berücksichtigt (§§ 9 Abs. 1, 12 SGB II; §§ 90 f. SGB XII). Dies ist aus Gründen der Gleichbehandlung notwendig, weshalb die Nichtberücksichtigung des Vermögens bei der Grundrente zu Gleichheitsverstößen führt.²²⁷

[108] Hat ein Versicherter ein Haus verkauft oder sich eine Kapitallebensversicherung auszahlen lassen und lebt dann von seinem Vermögen, hat er keine laufenden Einkünfte, die auf die Grundrente anzurechnen wären. Hat er sein Haus vermietet oder bezieht er aus seiner Lebensversicherung eine Rente, sind

225 Dazu kritisch *Ruland*, Wirtschaftsdienst 2019, 189 (192).

226 Zu Folgendem auch: *Kube*, 5 f.

227 Dazu Sozialbeirat, BT-Drucks. 19/15630, 132.

Miete und Rente auf die Grundrente unter Berücksichtigung der Freibeträge anzurechnen. Schon diese Ungleichbehandlung vergleichbarer wirtschaftlicher Situationen zeigt, dass der Verzicht auf eine Berücksichtigung des Vermögens bei der Grundrente mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar ist.²²⁸

3.2 Die verfassungswidrige Nichtanrechnung von Einkommen des Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft

[109] Nach § 97a Abs. 1 E-SGB VI wird auf den Rentenanteil aus dem Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung Einkommen des Berechtigten und seines Ehegatten angerechnet. Von dieser Einkommensanrechnung werden auch eingetragene Lebenspartnerschaften erfasst (§ 21 LPartG). Einkommen des Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft wird aber nicht angerechnet. Damit werden Ehen und eingetragene Lebenspartnerschaften gegenüber eheähnlichen Gemeinschaften benachteiligt.

3.2.1 Der Beurteilungsmaßstab

[110] Im Sozialrecht wird überall, wo Einkommen auf Sozialleistungen angerechnet wird, auch das Einkommen des Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft berücksichtigt. So gehört in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. c SGB II eine Person zur Bedarfsgemeinschaft, die mit der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person in einem gemeinsamen Haushalt so zusammenlebt, dass nach verständiger Würdigung der wechselseitige Wille anzunehmen ist, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen.²²⁹ Nach § 9 Abs. 2 S. 1 SGB II sind bei Personen, die in einer Bedarfsgemeinschaft leben, auch das Einkommen und das Vermögen des Partners zu berücksichtigen.²³⁰ In der Sozialhilfe gilt der Grundsatz, dass Personen, die in einer eheähnlichen oder lebenspartnerschaftsähnlichen Gemeinschaft leben, hinsichtlich der Voraussetzungen sowie des Umfangs der Sozialhilfe nicht bessergestellt werden dürfen als Ehegatten (§ 20 S. 1 SGB XII).²³¹ Die in § 39 S. 1 SGB XII normierte Vermutung, dass, wenn eine um Hilfe

228 Ebenso *Kube*, 5 f.; *Ragnitz*, Ordo 2020, 325 (337); kritisch selbst *Wagner*, SGB 2020, 65 (67), der aber auch insoweit nur das Gutachten des Sozialbeirats zitiert, vgl. auch BT-Drucks. 19/15630, 131.

229 Dazu *Knickrehm/Krauß*, in: SRH, Rn. 24/50.

230 Dazu BT-Drucks. 16/1412.

231 Dazu *Krauß*, in: *Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann* (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, 6. Aufl., 2019, § 20, Anm. 2 ff.

nachfragende Person gemeinsam mit anderen Personen in einer Wohnung lebt, sie gemeinsam wirtschaften und dass die nachfragende Person von den anderen Personen Leistungen zum Lebensunterhalt erhält, soweit dies nach deren Einkommen und Vermögen erwartet werden kann, gilt nach § 20 S. 2 SGB II auch für eheähnliche Gemeinschaften. Nach § 43 Abs. 1 S. 2 SGB XII sind u. a. auch Einkommen und Vermögen des Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft zu berücksichtigen.

[111] Diese Regelungen entsprechen den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 6 Abs. 1 GG. Diese Bestimmung gebietet dem Staat, Ehe und Familie vor Beeinträchtigungen zu schützen.²³² Für ihn und gerade für das Sozialrecht bedeutet dieses Gebot, dass Maßnahmen, die sich gegen Ehe und Familie richten oder die Bereitschaft zur Eheschließung gefährden, durch die Verfassung untersagt sind.²³³ Es ist nicht Aufgabe des Sozialrechts, eheähnliche Gemeinschaften zu bekämpfen,²³⁴ es besteht auch kein Gebot, sie gegenüber Ehen schlechter zu stellen.²³⁵ Doch ist das Verbot der Benachteiligung von Ehe und Familie verletzt, wenn Ehegatten oder Familienangehörige allein deshalb gegenüber Ledigen schlechtergestellt werden, weil sie verheiratet sind.²³⁶ Dabei kommt es auf die einzelne Regelung und nicht auf das Gesetz in seiner Gesamtheit an, d. h., einzelne Ehe und Familie belastende Normen können durch andere Normen, die Ehen begünstigen, nicht kompensiert werden.²³⁷ Verfassungsgemäß sind jedoch solche Vorschriften, die nur in bestimmten Fällen unbeabsichtigt als Nebenfolge Ehe und Familie beschweren.²³⁸ Doch sind nicht schlechthin alle Differenzierungen zulasten Verheirateter ausgeschlossen. Sie dürfen jedoch nicht allein aufgrund des Verheiratet-Seins bestehen und müssen sich „aus einleuchtenden Sachgründen ergeben, dürfen also keine Diskriminierungen der Ehe sein“²³⁹. So widerspricht es Art. 6 Abs. 1 GG nicht, wenn der Staat dort, wo er lediglich fördert oder hilft, die normalerweise vorauszusetzende Lebens-

232 BVerfGE 18, 257 (269); 28, 324 (347); 40, 121 (132); 55, 114 (126); 67, 186 (195).

233 BVerfGE 17, 1 (38); 210 (217); 18, 257 (269); 28, 104 (112); 48, 346 (366); 60, 68 (74); 67, 186 (195 f.); 75, 382 (393).

234 BVerfGE 9, 20 (34).

235 BVerfGE 105, 313 (348); 124, 199 (226).

236 BVerfGE 47, 1 (19); 69, 188 (205); 75, 361 (366).

237 BVerfGE 28, 324 (358 f.).

238 BVerfGE 6, 55 (72).

239 BVerfGE 6, 55 (77); 22, 100 (105); 28, 104 (112); 28, 324 (347).

und Interessengemeinschaft der Ehegatten in der Weise berücksichtigt, dass er das Ausmaß einer finanziellen Zuwendung ihrer besonderen wirtschaftlichen Situation und der dadurch etwa geminderten Hilfs- oder Förderungsbedürftigkeit anpasst.²⁴⁰ Auch kann die eheliche Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft Anknüpfungspunkt für wirtschaftliche Rechtsfolgen sein, sofern dadurch die Ehe nicht diskriminiert wird.²⁴¹ Aus der Natur des geregelten Lebensverhältnisses müssen sich nur einleuchtende Sachgründe für die Differenzierung zu Lasten Verheirateter ergeben.²⁴² Die Differenzierung ist daher gerechtfertigt, wenn die Regelung ihren Grund in der durch die eheliche Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft gekennzeichneten besonderen Situation von Ehegatten hat und deren Berücksichtigung gerade in dem konkreten Sachverhalt den Gerechtigkeitsvorstellungen der Allgemeinheit entspricht.²⁴³

[112] Wird auf Sozialleistungen Einkommen angerechnet, darf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wegen Art. 6 Abs. 1 GG die Anrechnung nicht zu einer Benachteiligung von Ehe und Familie gegenüber eheähnlichen Gemeinschaften führen.²⁴⁴ Maßgebend sind insoweit nicht möglicherweise bestehende Rechtsansprüche, sondern die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse der Hilfebedürftigen, also das tatsächliche Wirtschaften „aus einem Topf“.²⁴⁵ Nicht angerechnet werden darf, was zu leisten die Verpflichteten außerstande sind²⁴⁶ oder was sie ohne rechtliche Verpflichtungen erkennbar nicht zu leisten bereit sind.²⁴⁷

3.2.2 Die Verfassungswidrigkeit der geplanten Regelung

[113] Die in § 97 Abs. 1 E-SGB VI geplante Regelung ist verfassungswidrig. Sie verstößt gegen Art. 6 Abs. 1 GG. Der in dieser Bestimmung ausgebrachte Schutz

240 BVerfGE 12, 180 (190), 17, 210 (220); siehe auch BVerfGE 9, 20 (32).

241 BVerfGE 75, 382 (393 mit weiteren Nachweisen).

242 BVerfGE 28, 324 (347 mit weiteren Nachweisen).

243 BVerfGE 75, 361 (366).

244 BVerfGE 142, 353 (Rn. 39); 87, 234 (256 ff.); siehe auch BVerfGE 105, 313 (346); 67, 186 (195 f.); BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des 1. Senats vom 31.3.1998 – 1 BvR 1004/96, Rn. 8; BVerwGE 15, 306 (316); *Beaucamp/Mädler*, ZFSH/SGB 2006, 323 (324 f.); *Brosius-Gersdorf*, NZS 2007, 410 (413); *Papier/Shirvani*, Rn. 3/115; *Ruland*, Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherheit, 1973, 280; siehe auch BSG, NJW 2020, 712 = NZS 2020, 117 mit Anmerkungen *Süsskind*; ebenso LSG Nordrhein-Westfalen, NJW 2005, 2253 (2255).

245 BVerfGE 9, 20 (30 ff.).

246 BVerfGE 28, 324 (352).

247 Vgl. BVerfGE 71, 146 (156); 87, 234 (256, 265).

der Ehe verbietet, dass bei der Anrechnung von Einkommen des Partners auf Sozialleistungen Ehen dadurch gegenüber eheähnlichen Gemeinschaften schlechtergestellt werden, dass bei diesen das Einkommen des Partners nicht angerechnet wird. Das geschieht allerdings durch die Regelung in § 97 Abs. 1 E-SGB VI. Diese Regelung lässt sich auch nicht verfassungskonform auslegen, weil in der Begründung zu ihr ausdrücklich dargelegt wird, dass diese Rechtsfolge so gewollt ist.²⁴⁸ Es ist daher auch keine „unbeabsichtigte Nebenfolge“ des Gesetzes, sondern eine ganz bewusst getroffene Regelung.

[114] Die erste Begründung hierfür, dass – anders als im Bereich der sozialen Fürsorgeleistungen des SGB II und des SGB XII – bei der Berechnung der Grundrente das Einkommen von Partnern in anderen Gemeinschaftsformen als der Ehe nicht zu berücksichtigen sei, da der maßgeblich auch auf eigenerworbenen Entgeltpunkten beruhende Grundrentenanspruch mit den reinen Fürsorgeleistungen nicht vergleichbar sei, ist – wie bereits gezeigt²⁴⁹ – falsch. Die Grundrente beruht eben nicht auf eigenerworbenen Entgeltpunkten, im Gegenteil: Je höher die Zahl der durch Beiträge erworbenen Entgeltpunkte ist, desto niedriger ist die Grundrente.

[115] Nach der zweiten Begründung würden „typischerweise die rechtlichen Unterhaltsansprüche innerhalb der Ehe oder Lebenspartnerschaft durch ein Unterhaltssaldo eher zu Gunsten des wegen geringer Rentenerwartung für die Grundrente Berechtigten gekennzeichnet [sein], sodass die Zielgenauigkeit der Anrechnungsregelung auch insofern gegeben [sei]“. Dies ist (bewusst?) kaum verständlich, trotzdem ebenfalls falsch. Der Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft, der nur eine geringe Rente bezieht und daher möglicherweise grundrentenberechtigt wäre, wird typischerweise von dem Partner mit dem höheren Einkommen Unterhaltsleistungen erhalten. Der „Unterhaltssaldo“ bei den Ansprüchen besteht in der Tat zwar zu seinen Gunsten. Aber gerade deshalb kommt es zu seinen Gunsten zu Leistungen des anderen Partners, die anzurechnen wären. Würden sie nicht berücksichtigt, würde insoweit die Zielgenauigkeit der Anrechnungsregelung verfehlt. Zielgenau wäre sie nur dann, wenn der Leistungsfluss umgekehrt wäre

248 BR-Drucks. 85/20, 37 = BT-Drucks. 19/18473, 39.

249 Vgl. Rn. 104.

– von dem Partner mit dem niedrigeren zu dem Partner mit dem höheren Einkommen.

[116] Ein weiterer, im Entwurf allerdings nicht genannter Grund könnte sein, dass die Einkommensprüfung möglichst weitgehend durch einen Datenaustausch zwischen den Finanzbehörden und den Rentenversicherungsträgern ablaufen soll (§ 151b E-SGB VI). Den Finanzbehörden sind aber die Steuerdaten von eheähnlichen Gemeinschaften unbekannt, können also nicht in den automatischen Datenaustausch mit einbezogen werden. Das aber kann den Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 GG nicht rechtfertigen, weil auch Einkünfte aus dem Ausland und aus pauschal versteuerten Erträgen in den Datenaustausch nicht einbezogen werden können und daher von den Rentenversicherungsträgern ermittelt werden müssen. Diese – etwas verwaltungsaufwändigere – Lösung wäre auch bei eheähnlichen Gemeinschaften möglich. Es fehlt für die Diskriminierung der Ehe mithin der von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geforderte „einleuchtende Sachgrund“. Die Schlechterstellung der Ehe hat ihren Grund auch nicht in der durch die eheliche Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft gekennzeichneten besonderen Situation von Ehegatten. Es geht bei der Anrechnung von Einkommen der Partner auf Sozialleistungen sowohl bei der Ehe als auch bei eheähnlichen Gemeinschaften um das „Wirtschaften aus einem Topf“, sodass bei Ehegatten insoweit keine besondere Situation vorliegt. Dass die Diskriminierung der Ehegatten „den Gerechtigkeitsvorstellungen der Allgemeinheit“ entspreche, behauptet nicht einmal der Gesetzentwurf.

[117] Die Nichtberücksichtigung des Einkommens des Partners in einer eheähnlichen Gemeinschaft könnte – was in dem Entwurf ebenfalls nicht geschieht – auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass die in einer solchen Gemeinschaft gewährte Unterstützung nicht auf einer rechtlichen Verpflichtung beruht,²⁵⁰ sondern nur aus einer faktischen, gelebten Verantwortlichkeit heraus erbracht wird. Das aber spielt, solange sie erbracht wird, keine Rolle. Entscheidend ist das „faktische Wirtschaften“ aus einem Topf. Nur solange es erfolgt, darf das Einkommen des Partners der eheähnlichen Gemeinschaft berücksichtigt werden,²⁵¹ und es muss berücksichtigt werden, wenn das Einkommen des Ehe-

250 Vgl. BVerfGE 87, 234 (264).

251 Vgl. Brosius-Gersdorf, NZS 2007, 407 (413).

gatten angerechnet wird. Da dies aber nicht geschehen soll, ist die im Entwurf vorgesehene Nichtanrechnung des Einkommens und des Vermögens des Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft mit Art. 6 Abs. 1 GG unvereinbar und daher nichtig.

V. Zusammenfassung

[118] Die Prüfung des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente auf seine Verfassungsmäßigkeit hat folgende Ergebnisse gebracht:

1. Die Verfassungswidrigkeit der §§ 76g, 307e und 307f E-SGB VI

[119] Die Regelungen über die Voraussetzungen und die Berechnung der Grundrente in §§ 76g, 307e und 307f E-SGB VI sind mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG unvereinbar. Sie führen dazu, dass

- Versicherte trotz gleicher Beitragsleistung unterschiedlich hohe Renten,
- Versicherte trotz unterschiedlicher Beitragsleistung gleich hohe Renten und
- Versicherte trotz niedrigerer Beitragsleistung höhere Renten als Versicherte mit höherer Beitragsleistung

erhalten.

[120] Diese Ergebnisse widersprechen dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz, das das Rentenversicherungsrecht prägt und durch den Gleichheitssatz des Grundgesetzes geboten ist. Dieses Äquivalenzprinzip fordert, dass Versicherte bei gleicher Beitragsleistung gleich hohe Renten und Versicherte mit unterschiedlich hoher Beitragsleistung entsprechend unterschiedlich hohe Renten erhalten müssen. Durchbrechungen des Äquivalenzprinzips und damit Durchbrechungen des Gleichheitssatzes sind aber wegen des Charakters der gesetzlichen Rentenversicherung als Sozialversicherung gerechtfertigt, wenn sie dem sozialen Ausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft dienen. Dies setzt – auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – als Ausnahme von dem Grundsatz der Äquivalenz voraus, dass für die Ausnahme sachlich gerechtfertigte Gründe bestehen und die Ausnahme verhältnismäßig ist, d. h., dass die für sie angeführten Gründe der Intensität der Abweichung entsprechen und dass diese zielführend ist.

[121] Dies ist bei dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht der Fall. Die in dem Entwurf angeführten Gründe für die Grundrente beruhen entweder auf unbewiesenen und unzutreffenden Behauptungen, oder es lassen sich die als

Gründe angegebenen Ziele nicht mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen erreichen. Die Behauptung, dass „aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger [...] gerade jahrzehntelange Arbeit zu unterdurchschnittlichen Löhnen, Zeiten der Kindererziehung und der Pflege in der Rente nicht angemessen genug gewürdigt und anerkannt [wird]“, ist unbelegt und inhaltlich unzutreffend. Die Statistiken des Bundesarbeitsministeriums zeigen, dass auch Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen ein Haushaltseinkommen erzielen, das deutlich oberhalb der Armutsgefährdungsgrenze liegt. Die Behauptung, dass Kindererziehungszeiten nicht angemessen genug gewürdigt würden, ist schon deshalb nicht geeignet, den Entwurf zu rechtfertigen, weil die Bewertung der Kindererziehungs- und -berücksichtigungszeiten oberhalb der Grenze liegt, ab der es keine Grundrente mehr gibt.

[122] Der Entwurf begünstigt vor allem Personen, die teilzeitbeschäftigt waren. Sie könnten mit der Grundrente eine gleich hohe oder höhere Gesamtleistung erhalten als Personen, die vollzeitbeschäftigt waren. Auch dieser Aspekt ist mit dem Gleichheitssatz unvereinbar.

[123] Das Ziel, dass Personen, die jahrzehntelang verpflichtend Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, nach einem langen Arbeitsleben – auch bei unterdurchschnittlichem Einkommen – besser dastehen als Personen, die wenig oder gar nicht gearbeitet und somit wenige oder keine Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, entspricht einer verfassungsrechtlichen Vorgabe aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG. Zutreffend ist auch, dass das Ziel nach geltendem Recht nicht realisiert wird. Doch ist der vorliegende Gesetzentwurf nicht geeignet, dieses Ziel zu verwirklichen. Sowohl die Grundrente als auch der u. a. in der Grundsicherung vorgeschlagene Freibetrag (§ 82a E-SGB XII) setzen eine mindestens 33-jährige Grundrentenzeit voraus. Bei einer so langen Versicherungsdauer besteht nur in seltenen Fällen Altersarmut, sodass sich in den meisten Fällen, in denen es zu Leistungen nach diesem Gesetz käme, das Problem gar nicht stellt, das gelöst werden soll. In den Fällen, in denen es sich stellen würde, gäbe es keine Leistungen, weil wegen der geforderten 33 Jahre Grundrentenzeit die zeitlichen Voraussetzungen nicht erfüllt wären. Das Gesetz wäre also ungeeignet, das selbst gesteckte Ziel zu erreichen. Damit kann dieses Ziel die mit der geplanten Grundrente bewirkten Durchbrechungen des Äquivalenzprinzips nicht rechtfertigen.

[124] Das Ziel, Altersarmut zurückzudrängen, kann den vorgelegten Gesetzentwurf ebenfalls nicht rechtfertigen. Anders als früher insbesondere vom Bundesarbeitsminister immer wieder behauptet, trägt die Grundrente nahezu nichts zur Bekämpfung von Altersarmut bei. Deshalb hat der Gesetzentwurf es auch unterlassen, die Grundrente mit diesem Ziel zu begründen. Von den Personen, die die vorausgesetzte Grundrentenzeit zurückgelegt haben, hat nach den Zahlen des Bundesarbeitsministeriums nur 1 Prozent (!) ergänzend zur eigenen Rente Leistungen der Grundsicherung bezogen. Bei dem begünstigten Personenkreis ist Altersarmut die seltene Ausnahme.

[125] Dass wegen des „Respekts vor der Lebensleistung“ die Inanspruchnahme von Leistungen der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung wegen der damit verbundenen Prüfung der Bedürftigkeit unzumutbar sei, ist ebenfalls unzutreffend. Der Entwurf würde nur in Ausnahmefällen daran etwas ändern und selbst in diesen Ausnahmefällen kann er nicht ausschließen, dass ergänzend Sozialhilfe/Grundsicherung in Anspruch genommen werden muss. Wie wenig der Hinweis auf den Respekt vor der Lebensleistung taugt, zeigt, dass nach dem Entwurf Personen, die z. B. in 30 Jahren mehr Entgeltpunkte erworben und damit in den Kategorien des Entwurfs eine größere Lebensleistung erbracht haben, keinen „Respekt“ verdienen und auf die Sozialhilfe samt ihrer Bedürftigkeitsprüfung verweisbar sind. Das Gleiche würde für die Mutter gelten, die der Erziehung ihrer Kinder wegen nicht arbeiten kann und auf die Sozialhilfe angewiesen ist. Dieses Respekt-Argument wertet in unverantwortlicher Weise die Grundsicherung und die auf sie Angewiesenen ab, kann aber die Grundrente nicht rechtfertigen.

[126] Da weder weitere Gründe genannt sind noch sich finden lassen, fehlt es für die mit der Grundrente verbundenen Eingriffe in die Systematik des Rentenrechts an einer sachlichen Rechtfertigung. Deshalb sind vor allem der § 76g E-SGB VI für den Rentenzugang und die §§ 307e und 307f E-SGB VI für den Rentenbestand wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG verfassungswidrig. Die gleiche Folge gilt auch für die darauf aufbauenden Änderungen im Recht der Grundsicherung (§ 82a E-SGB XII), im Wohngeldrecht (§ 17a E-WoGG) und im sozialen Entschädigungsrecht (§ 25c Abs. 3c E-BVG) sowie im Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 11b Abs. 2a SGB II).

2. Die Verfassungswidrigkeit des § 82a E-SGB XII

[127] Verfassungswidrig ist ebenfalls der vorgeschlagene § 82a E-SGB XII. Die in ihm enthaltene Regelung eines Freibetrags in der Grundsicherung für Rentenversicherte, die 33 Jahre mit Grundrentenzeiten zurückgelegt haben, verletzt in zweifacher Weise den Gleichheitssatz: Die Regelungen der steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter müssen grundsätzlich für alle Bürger gleich sein. Es ist nicht Aufgabe der Sozialhilfe, sicherzustellen, dass Sonderregelungen für Rentenversicherte das mit ihnen angestrebte Ziel auch tatsächlich erreichen; dies gilt umso mehr, als die zugrunde liegenden Regelungen im Rentenrecht (§ 76g E-SGB VI) wegen eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz verfassungswidrig sind.

[128] In der Zusammenschau mit § 82 Abs. 4 SGB XII, der einen entsprechenden Freibetrag in der Grundsicherung lediglich für Personen vorsieht, die freiwillig betrieblich oder privat vorgesorgt haben, ergibt sich ein weiterer Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Es ist willkürlich, dass dieser Freibetrag weder in § 82a E-SGB XII noch in § 82 Abs. 4 SGB XII auf gesetzlich Versicherte erstreckt wird. Der Gesetzgeber trägt gerade für die, die gesetzlich versichert sind und die insoweit in der Wahl und Ausgestaltung ihrer Alterssicherung keine Entscheidungsfreiheit besitzen, eine größere – zumindest aber gleich hohe – Verantwortung als für Personen, die ihre Altersvorsorge selbst gestalten können. Dieser Verantwortung wird der Gesetzgeber mit dem geplanten Gesetzentwurf nicht gerecht. Würde dieser Gesetz, würden Personen, die die vorausgesetzten 33 Jahre mit Grundrentenzeiten nicht erfüllen, weder die Grundrente noch den Freibetrag in der Grundsicherung erhalten; sie gingen leer aus und würden nicht anders behandelt als Personen, die keinerlei Altersvorsorge betrieben haben. Dies widerspricht der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass aus Gleichheitsgründen in der Grundsicherung zwischen denen unterschieden werden muss, die für sich – wenn auch unzureichend – vorgesorgt haben, und denen, die dies unterlassen haben. Es ist dies an sich auch ein Ziel des Gesetzentwurfs, das dieser aber gleichheitswidrig nur für Personen mit mindestens 33 Jahren Grundrentenzeit realisieren will. Sollte eine entsprechende Regelung auch für gesetzliche Rentner in § 82a E-SGB VI nicht getroffen werden, wäre die in § 82 Abs. 4 SGB XII enthaltene Regelung insoweit weiterhin verfassungswidrig.

3. Die Verfassungswidrigkeit des § 97a E-SGB VI

[129] Die in § 97a E-SGB VI geregelte Anrechnung von Einkommen auf die Grundrente ist grundsätzlich sachgerecht. Es handelt sich bei der Grundrente um eine Leistung des sozialen Ausgleichs, die rentenähnlich ausgestaltet wurde. Es entspricht – so auch das Bundesverfassungsgericht – dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, dass der entsprechende Bedarf geprüft wird, wenn Mittel der Allgemeinheit allein aus sozialen Gründen gewährt werden. Das rechtfertigt die Anrechnung von Einkommen des Antragstellers und auch von Einkommen seines Ehegatten, da der Unterhaltsanspruch gegen ihn die Bedürftigkeit des Antragstellers mindert.

[130] Doch ist § 97a E-SGB VI aus zwei Gründen verfassungswidrig: Im Gegensatz zu Einkommen wird Vermögen nicht auf die Grundrente angerechnet. Das führt zu einer Ungleichbehandlung vergleichbarer Fälle. Derjenige z. B., der sich seine Lebensversicherung auszahlen lässt und dann von dem Vermögen lebt, muss keine Anrechnung befürchten. Bei demjenigen hingegen, der sich für die Verberentung entschieden hat, wird die ausgezahlte Rente angerechnet. Sachliche Gründe für diese unterschiedliche Behandlung wirtschaftlich vergleichbarer Tatbestände fehlen. Das Bestreben, die Einkommensanrechnung praktikabel zu gestalten, reicht als Grund nicht aus.

[131] § 97a Abs. 1 E-SGB VI ist zudem wegen eines Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 GG verfassungswidrig. Der in diesem Artikel statuierte Schutz (auch) der Ehe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verletzt, wenn bei der Anrechnung von Einkommen auf Sozialleistungen Ehen gegenüber eheähnlichen Gemeinschaften benachteiligt werden und es sich dabei nicht nur um eine unbeabsichtigte Nebenfolge der Regelung handelt. Da nach dem Entwurf die Einkommensanrechnung nur auf den Ehegatten beschränkt wird und ganz bewusst den Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft nicht miterfasst, wird gegenüber einer solchen Gemeinschaft die Ehe benachteiligt. Dies verletzt Art. 6 Abs. 1 GG.

[132] Die in dem Entwurf aufgeführten Gegengründe greifen nicht. Die Behauptung, dass der Grundrentenanspruch maßgeblich auch auf eigenerworbenen Entgeltpunkten beruhe und daher mit den reinen Fürsorgeleistungen nicht vergleichbar sei, ist falsch. Die Grundrente beruht eben nicht auf eigen-

erworbenen Entgeltpunkten, im Gegenteil: Je höher die Summe der beitragsfinanzierten Entgeltpunkte, umso niedriger ist die Grundrente. Die Grundrente ist eine rein aus sozialen Gründen gewährte, d. h. fürsorgliche Leistung. Der Verzicht auf die Berücksichtigung des Einkommens des Partners in einer eheähnlichen Gemeinschaft erhöht auch nicht – wie behauptet – die Zielgenauigkeit der Regelung. Er führt im Gegenteil dazu, dass Personen, die durch die Unterstützung des eheähnlichen Partners ausreichend abgesichert sind, dennoch einen Anspruch auf die Grundrente haben können. Damit werden sie bessergestellt als Eheleute, was zu dem Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 GG führt.

4. Gesamtergebnis

[133] Da die Bestimmungen des Entwurfs

- zu den Voraussetzungen der Grundrente und zu ihrer Berechnung, sowohl was den Rentenzugang (§ 76g E-SGB VI) als auch was den Rentenbestand (§§ 307e und 307 E-SGB VI) betrifft, gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG verstoßen,
- zu den Voraussetzungen eines Freibetrags in der Grundsicherung (§ 82a E-SGB XII) gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen,
- zur Einkommensanrechnung (§ 97a E-SGB VI) gegen Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 6 Abs. 1 GG verstoßen,

wäre ein Gesetz, das diese Mängel nicht beseitigt, insgesamt mit dem Grundgesetz unvereinbar und – nach entsprechender Feststellung durch das Bundesverfassungsgericht – nichtig.

Literatur²⁵²

- Becker, Joachim*, Transfergerechtigkeit und Verfassung, 2001
- Brosius-Gersdorf, Frauke*, Verfassungsrechtlicher Spielraum für Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung zur Bewältigung des demografischen Wandels, Deutsche Rentenversicherung (DRV) 2020, 45 ff.
- Brussig, Martin / Postels, Dominik / Zink, Lina*, Niedrigrentenrisiko trotz vieljähriger Versicherung – zur Rolle des sozialen Ausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 2018, 39 ff.
- Cremer, Georg*, Armut im Alter – zum Verantwortungsbereich von Rentenversicherung und Sozialhilfe, DRV 2020, 127 ff.
- Cremer, Georg*, Deutschland ist gerechter, als wir meinen – Eine Bestandsaufnahme, 2018
- Eichenhofer, Eberhard / Rische, Herbert / Schmähl, Winfried* (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI (ERS), 2. Aufl., 2012
- Fechter, Charlotte / Haupt, Marlene / Hofmann, Sandra / Laukhuf, Andrea / Sesselmeier, Werner / Spies, Sabrina / Yollu-Tok, Aysel*, Kompromiss zur Grundrente: Wer profitiert?, Wirtschaftsdienst 2019, 843 ff.
- Flecken, Hans-Ludwig*, Gesetzesvorbereitung zwischen politischen Vorgaben, Systemgerechtigkeit und Partikularinteressen, Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS) 2019, 769 ff.
- Gasche, Martin*, Bonusrente statt Zuschussrente, Wirtschaftsdienst 2012, 605 ff.
- Haan, Peter / Stichnoth, Holger / Blömer, Maximilian J. / Buslei, Hermann / Geyer, Johannes / Krolage, Carla / Müller, Kai-Uwe*, Entwicklung der Altersarmut bis 2026 – Trends, Risikogruppen und Politiksznarien, DIW und ZEW im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, 2017
- Hase, Friedhelm*, Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich, 2000
- Isensee, Josef*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, 1973
- Kerschbaumer, Judith*, Eine Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung zollt der Lebensleistung Respekt, WSI-Mitteilungen 2019, 315 ff.
- Kirchhof, Ferdinand*, Die Verteilung der Finanzverantwortung für die Rentenversicherung zwischen Solidargemeinschaft und Staat, DRV 1993, 437 ff.
- Klammer, Ute / Wagner, Gerd G.*, Grundrentenplan der großen Koalition: Welche Risiken versichern?, Wirtschaftsdienst 2020, 29 ff.
- Köhler-Rama, Tim*, Vorschlag zur Grundrente: ungerecht, ineffizient und teuer – Eine Replik, Wirtschaftsdienst 2019, 432 ff.
- Köhler-Rama, Tim*, Das schwierige Verhältnis von Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung, Sozialgerichtsbarkeit (SGb) 2019, 80 ff.
- Kube, Hanno*, Verfassungsrechtliche Beurteilung einer Grundrente mit Einkommensfreibetrag, 2019
- Papier, Hans-Jürgen*, Mindestsicherungselemente im System der Alterssicherung: Spielräume und Grenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht, DRV 2019, 1 ff.

252 Eine Auswahl der für das Thema wichtigsten Literatur.

- Papier, Hans-Jürgen*, Die gesetzliche Rentenversicherung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Eichenhofer/Rische/Schmähl (ERS), 739 ff.
- Papier, Hans-Jürgen / Shirvani, Foroud*, Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht, in: Ruland/Becker/Axer, SRH, 131 ff.
- Pimpertz, Jochen*, Armutsprävention sinnvoll adressieren, ifo-Schnelldienst 2/2019, 7 ff.
- Raffelhüschchen, Bernd*, Die „Respekt-Rente“ verdient keinen Respekt – sie bereichert die Reichen, WSI-Mitteilungen 2019, 313 f.
- Ragnitz, Joachim*, Die Grundrentenpläne der Großen Koalition: Es geht um den Systemwechsel, Ordo 2020, 325 ff.
- Ragnitz, Joachim*, Der Koalitionskompromiss zur Grundrente: Gut gemeint, schlecht gemacht, ifo-Schnelldienst 3/2020, 1 ff.
- Rolfs, Christian*, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, 2000
- Ruland, Franz*, Der Kompromiss zur Grundrente – der Vorschlag bleibt verfassungswidrig, ineffizient und ungerecht, NZS 2019, 881 ff.
- Ruland, Franz*, Grundrente: ungerecht, ineffizient und teuer, Wirtschaftsdienst 2019, 189 ff.
- Ruland, Franz*, Es bleibt dabei: Die Grundrente taugt nichts – eine Erwiderung, Wirtschaftsdienst 2019, 432 ff.
- Ruland, Franz*, Die Rentenpolitik vor schwierigen Entscheidungen – der Koalitionsvertrag und die rentenpolitischen Notwendigkeiten, DRV 2018, 1 ff.
- Ruland, Franz*, Plädoyer für eine nachhaltige Rentenpolitik auch über 2030 hinaus, NZS 2016, 721 ff.
- Ruland, Franz*, Beitragsfreie Zeiten und Mindestsicherung – Elemente des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung, in: Das Sozialrecht für ein längeres Leben, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes (SDSRV), Bd. 63 (2013), 93 ff.
- Ruland, Franz / Becker, Ulrich / Axer, Peter* (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 6. Aufl., 2018
- Schmähl, Winfried*, „Grundrente“: Koalitions Kitt mit Folgen, Wirtschaftsdienst 2019, 814 f.
- Sozialbeirat*, Gutachten zum Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung 2019, BT-Drucks. 19/15630, 119 ff.
- Steinmeyer, Heinz-Dietrich*, Thesenpapier zu verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Grundrente und dem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen, 2019
- Thiede, Reinhold*, Mindestsicherungselemente in der gesetzlichen Rentenversicherung, WSI-Mitteilungen 2009, 355 ff.
- Torp, Cornelius*, Mindestsicherungselemente in der deutschen Alterssicherung von Bismarck bis Merkel, DRV 2019, 132 ff.
- Wagner, Gerd G.*, Der Grundrentenplan der Großen Koalition – Praktische und konzeptionelle Probleme und Möglichkeiten, SGB 2020, 65 ff.
- Wallrabenstein, Astrid*, Versicherung im Sozialstaat, 2009

Autor

Prof. Dr. **Franz Ruland**, geb. 1942 in Saarbrücken, Studium der Rechtswissenschaften in Bonn und Saarbrücken, dort Promotion 1972, Habilitation 1978 in München. Von 1967 bis 1978 Assistententätigkeiten in Saarbrücken und München, von 1978 bis 1980 Leiter der Rechts- und Grundsatzabteilung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), von 1980 bis 1984 Professor für öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Recht der sozialen Sicherung an der Universität Hannover, daneben Richter am Landessozialgericht in Celle, von 1984 bis 1992 stellvertretender Geschäftsführer des VDR, von 1992 bis 2005 Geschäftsführer des VDR, von 2009 bis 2013 Mitglied und Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung; von 1996 bis 1997 Mitglied der Regierungskommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“, von 2002 bis 2003 Mitglied der Regierungskommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ („Rürup-Kommission“; Moderator der Gruppe Rentenversicherung), von 2003 bis 2004 Mitglied der Regierungskommission „Strukturreform des Versorgungsausgleichs“. Zahlreiche Veröffentlichungen zum Verfassungs-, Sozial-, Renten-, Beamten-, Familien- und Versorgungsausgleichsrecht.



Foto: privat

Prof. Dr. Franz Ruland

Herausgeber

Die **Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)** ist ein überparteiliches Bündnis aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Sie wirbt für die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland und gibt Anstöße für eine moderne marktwirtschaftliche Politik. Die INSM wird von den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektro-Industrie finanziert. Sie steht für Freiheit und Verantwortung, Eigentum und Wettbewerb, Haftung und sozialen Ausgleich als Grundvoraussetzung für mehr Wohlstand und Teilhabechancen.

www.insm.de

INSM

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH
Georgenstraße 22
10117 Berlin
T 030 27877-171

info@insm.de
insm.de
facebook.com/Marktwirtschaft
twitter.com/insm

ISBN 978-3-602-15017-5 (Druckausgabe)
ISBN 978-3-602-45633-8 (E-Book|PDF)