

Deutsche Rentenversicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

Mindestsicherungselemente im System der Alterssicherung: Spielräume und Grenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht

Prof. em. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier, München

Eine Aufstockung niedriger Renten auf einen Mindestbetrag, der oberhalb der Grundsicherung liegen würde, beinhaltet einen gleichheitswidrigen Systembruch. Der Gesetzgeber sollte im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung systemsprenkende Elemente meiden, die ganz eindeutig dem versicherungsfremden Fürsorgeprinzip zuzuordnen sind. Altersarmut kann effektiv nur bekämpft werden durch bedarfs- und bedürfnisorientierte Leistungen. Wird das geltende Recht der Grundsicherung für nicht mehr hinreichend erachtet, dann muss der Gesetzgeber dort ansetzen.

1. Risiko der Altersarmut

Altersarmut und die drohende Zunahme von Altersarmut stehen seit Längerem im Mittelpunkt sozialpolitischer Diskussionen. Die gesetzliche Rentenversicherung, grundsätzlich als ein Bestandteil der Sozialversicherung kein eigentliches Instrument der effektiven und effizienten Vermeidung von Altersarmut, wird seit geraumer Zeit gleichwohl ins Spiel gebracht, wenn nach Wegen und Mitteln gesucht wird, dem Prozess der Altersarmut entgegenzuwirken.

a) Als besondere Risiken für steigende Altersarmut werden bekanntermaßen vor allem vier Ursachen genannt:

1. Lücken in der Versicherungsbiografie, nicht zuletzt aufgrund der Zunahme nicht- sozialversicherungsrechtlicher Erwerbsarbeit;

2. Langzeitarbeitslosigkeit;

3. vorzeitige Invalidität und schließlich

4. zunehmende Beschäftigung im Niedriglohnbereich.

Es leuchtet ohne Weiteres ein, dass ein dauerhafter oder langjähriger Bezug von geringem sozialversicherungspflichtigem Arbeitsentgelt zwangsläufig zu geringen Rentenansprüchen führt. Denn die gesetzliche Rentenversicherung ist als Sozialversicherung auf Lohn- und Beitragsäquivalenz angelegt.

b) Im Hinblick auf diese vier wesentlichen Ursachen werden verschiedene Ansätze für eine Mindestsicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung diskutiert. Genannt seien hier die Einbeziehung der bisher nicht sozialversicherten Erwerbstätigen in den Kreis der Pflichtversicherten der gesetzlichen Rentenversicherung, die bessere ren-

tenrechtliche Bewertung von Zeiten der Arbeitslosigkeit, ein Ausbau der Regelungen über Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt, eine allgemeine Aufstockung niedriger Renten auf einen Mindestbetrag, die Einführung einer differenzierten Rentenformel und/oder flexibler Anwartschaften. Die beiden letzten Vorschläge ähneln sich. Sie laufen darauf hinaus, dass der Versicherte in den ersten Versicherungsjahren über die normalen Rentenanswartschaften hinaus zusätzliche Entgeltpunkte, also Anwartschaften, erwerben kann (siehe auch Thiede, Mindestsicherungselemente in der gesetzlichen Rentenversicherung?, WSI Mitteilungen 2009, S. 355 ff.).

2. Sozialversicherung im Sinne des Grundgesetzes

Im Folgenden soll es nicht darum gehen, ob und inwieweit diese erwähnten Lösungsansätze wirklich geeignet sind, den Ursachen für Altersarmut effektiv zu begegnen oder für einen hinreichenden Ausgleich allzu niedriger Renten zu sorgen. Wir fragen im Folgenden vielmehr nach dem verfassungsrechtlichen Rahmen für eine diesbezügliche sozialpolitische Gestaltung des Gesetzgebers. Diese sozialpolitische Gestaltung im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung stützt sich auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, der dem Bund das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung für die „Sozialversicherung“ verleiht.

a) Für den Typus „Sozialversicherung“ im Sinne des Grundgesetzes sind zwei Prinzipien kennzeichnend: nämlich das Versicherungsprinzip einerseits und das Solidarprinzip andererseits. Das Solidarprinzip verlangt, dass „die bei den verschiedenen Versicherten bestehenden ungleichen Risiken“ ausgeglichen werden, „wobei der Ausgleich der gesamten Solidargemeinschaft obliegt und nach sozialen Gesichtspunkten zu erfolgen hat“.

Das Versicherungsprinzip fordert demgegenüber, dass ein von der Bedürftigkeit des

Einzelnen unabhängiger Risikoausgleich herbeigeführt wird. Der Versicherungsschutz muss grundsätzlich das Äquivalent für die Beitragsleistung des Mitglieds sein. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, beide Prinzipien in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Versicherungsprinzip und Solidarprinzip verhalten sich wie zwei Waagschalen: Je mehr die eine verwirklicht wird, desto mehr muss die andere zurücktreten.

b) Das Element des sozialen Ausgleichs ist also ein unverzichtbares Tatbestandsmerkmal der Sozialversicherung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Der Rahmen des Kompetenztitels des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts selbst dann nicht überschritten, wenn der Gesetzgeber mit einzelnen Regelungen eine partielle Überdehnung des Solidarprinzips auf Kosten des Versicherungsprinzips bewirkt (BVerfGE 113, 167, 196). Dem Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG sind mit anderen Worten keine definitiven Aussagen über die materiellen Grenzen einer legislatorischen Erstreckung des Solidarprinzips zu entnehmen (BVerfGE 113, 167, 197). Für die Annahme einzelner Autoren, es gelte gemäß Verfassung ein „Hälftigkeitsgrundsatz“ zwischen den Elementen „Sozial“ und „Versicherung“, fehlt, so das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich, „jeder Anhaltspunkt im Text der Kompetenznorm“. Sozialversicherung im Sinne des Grundgesetzes ist gerade dadurch gekennzeichnet, „dass das Prinzip des versicherungsrechtlichen Risikoausgleichs sozial modifiziert und mit den Elementen der öffentlichen Fürsorge verbunden wird“ (BVerfGE 113, 167, 196).

c) Regelungen der Mindestsicherung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung sind nach alledem von der Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG erfasst. Dies gilt im Übrigen auch dann, wenn und soweit sich der Gesetzgeber zur Bekämpfung von Altersarmut entschließt, alle bisher nicht obligatorisch gesetzlich Versicherten in den Kreis der Versicherungspflichtigen einzube-

ziehen. Denn zur „Sozialversicherung“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG gehört keine Begrenzung auf Arbeitnehmer. Auch die soziale Sicherung von Selbstständigen kann unter den Begriff der Sozialversicherung fallen, was das Bundesverfassungsgericht explizit im Hinblick auf die Sozialversicherung der Künstler anerkannt hat (BVerfGE 75, 108, 148 f.).

d) Eindeutig außerhalb des Kompetenztitels des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG bewegte sich der Gesetzgeber, wenn er Mindestsicherungselemente ohne Anknüpfung an die gesetzliche Rentenversicherung vorsieht, etwa in Anknüpfung an das Regelungssystem der sozialen Grundsicherung. Der Gesetzgeber kann hier seine Zuständigkeit aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ableiten, wenn und soweit es um „öffentliche Fürsorge“ geht. Diese Voraussetzung dürfte erfüllt sein, wenn an die Regelungen über die Grundsicherung im Alter angeknüpft wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ nicht eng auszulegen. Es reicht, wenn der Gesetzgeber auf eine „besondere Situation zumindest potentieller Bedürftigkeit“ reagiert (BVerfGE 140, 65, 78). Es genüge – so das Bundesverfassungsgericht –, wenn eine nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt (BVerfGE 140, 65, 78 f.).

Löst sich der Gesetzgeber indes mit einer Regelung der Grundsicherung auch von dem bedarfsorientierten Fürsorgegrundsatz, führte er etwa ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle ein, könnte er sich auch auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht berufen (vgl. auch Ausarbeitung des Fachbereichs Arbeit und Soziales der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zu dem Thema „Rechtliche Voraussetzungen für Pilotprojekte zum Grundeinkommen“, 27. Oktober 2016, Az. WD 6 – 3000 – 115/16). Für eine derartige, allgemeine, bedarfsunabhängige und be-

dingungslose Grundeinkommensregelung fehlt nach geltender Verfassungsrechtslage dem Bund die Regelungskompetenz. Das Grundgesetz räumt dem Bund keine „sozialrechtliche Allkompetenz“ ein.

Im Übrigen sei noch darauf hingewiesen, dass bundesgesetzliche Regelungen der Mindestsicherung, die dem Begriff der öffentlichen Fürsorge unterfallen, zusätzlich die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllen müssen. Danach hat der Bund unter anderem auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge das Gesetzgebungsrecht nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen. Im Falle des Betreuungsgeldgesetzes vom 15. Februar 2013 hatte das Bundesverfassungsgericht übrigens diese Voraussetzungen als nicht gegeben erachtet (BVerfGE 140, 65 ff.).

e) Je mehr Mindestsicherungselemente in die gesetzliche Rentenversicherung eingebaut werden, desto höher dürften die notwendigen Zuschüsse aus Steuermitteln ausfallen. Dies steht aber der Einstufung der gesetzlichen Rentenversicherung als „Sozialversicherung“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG nicht entgegen. Das Bundesverfassungsgericht betont in diesem Zusammenhang, dass dem Erscheinungsbild der Sozialversicherung auch schon vor Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht fremd war, dass der Reichsfiskus Zuschüsse gewährte (BVerfGE 109, 96, 110). So hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Alterssicherung der Landwirte bei einem Bundeszuschuss zwischen 70 und 75 Prozent keine Zweifel an der Einordnung als Sozialversicherung geäußert. Immerhin ist vom Bundesverfassungsgericht angedeutet worden, dass die Zuordnung eines sozialen Sicherungssystems zum Recht der Sozialversicherung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG fraglich werden kann, wenn ein bestimmter Grad der staatlichen Finanzierung erreicht beziehungs-

weise überschritten ist. Wann das der Fall ist, lässt das Gericht ausdrücklich offen. Dies kann auch im vorliegenden Zusammenhang offenbleiben, weil diese Grenze jedenfalls dann nicht überschritten ist, solange die von den Versicherten geleisteten Beiträge noch als erhebliche Anteile an der Finanzierung angesehen werden können (vgl. BVerfGE 109, 96, 110).

3. Wahrung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG)

a) Die Einführung von Mindestsicherungselementen und damit von Fürsorgeaspekten in der gesetzlichen Rentenversicherung wird zur Erhöhung der Solidarlasten der Beitragspflichtigen führen. Das wirft in erster Linie Grundrechtsprobleme auf (vgl. auch BVerfGE 113, 167, 197, 213 ff.). Personen, die dem Versicherungszwang in der gesetzlichen Rentenversicherung unterliegen, haben Beiträge zu entrichten, die nicht allein der Absicherung ihres eigenen Risikos und des vergleichbaren Risikos der gesamten Risikogemeinschaft, sondern die auch der Finanzierung von Fürsorgeleistungen an Personen dienen, denen nach den Maßstäben des Versicherungs- und Äquivalenzprinzips keine auskömmlichen Rentenansprüche zustehen würden. Die Versicherungspflichtigen werden mit anderen Worten zu Beitragsleistungen herangezogen, die über den normalen Solidarausgleich hinausgehen und der Finanzierung beziehungsweise der Mitfinanzierung von Aufgaben der öffentlichen Fürsorge, das heißt der Vermeidung und Verringerung von Altersarmut dienen. Die beitragspflichtigen Personen haben mithin Solidarlasten zu tragen; gleich leistungsfähige Steuerpflichtige aber, die nicht Mitglied der gesetzlichen Rentenversicherung sind, indes nicht. Über die Staatszuschüsse sind sicherlich alle Steuerpflichtigen an der Finanzierung jener Mindestsicherungsleistungen der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt, die versicherungspflichtigen Personen aber zu-

sätzlich über ihre Steuerpflicht hinaus durch spezifische Solidarabgaben.

Der Gesetzgeber behandelt die Gruppe der allgemein Steuerpflichtigen mithin anders als die Gruppe der Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung haben nämlich über ihre allgemeine Steuerpflicht hinaus Rentenversicherungsbeiträge zu entrichten, die auch der Finanzierung von Lasten der öffentlichen Fürsorge und speziell der Bekämpfung oder Verminderung von Altersarmut dienen. Damit entsteht ein Gleichheitsproblem.

b) Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ergeben sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für den Gesetzgeber unterschiedliche Grenzen. Diese reichen von dem bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse (BVerfGE 133, 167, 214). Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist jedenfalls dann verletzt, „wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt“. Der allgemeine Gleichheitssatz ist aber auch dann verletzt, „wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen 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 unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können“ (BVerfGE 113, 167, 215). Unter welchen Voraussetzungen im Einzelfall das Willkürverbot oder das Gebot verhältnismäßiger Gleichbehandlung verletzt ist, kann nicht abstrakt und allgemein, sondern immer nur im Hinblick auf die jeweils betroffenen Sach- und Regelungsbereiche bestimmt werden (vgl. BVerfGE 113, 167, 215).

So verlangt der allgemeine Gleichheitssatz einen sachlich einleuchtenden Grund dafür, dass bestimmte Personen oder Personengruppen über ihre allgemeine Steuerpflicht hinaus zu einer fremdnützigen Abgabe her-

angezogen werden, die einen sozialen Ausgleich und eine Umverteilung zum Ziel hat. „Während jeder Bürger ohne Weiteres der Steuergewalt unterworfen ist, bedürfen weitere, auf Ausgleich und Umverteilung angelegte Abgabebelastungen im Hinblick auf die Belastungsgleichheit einer besonderen Rechtfertigung“ (BVerfGE 113, 167, 219).

Im Hinblick auf die Belastungen mit Sozialversicherungsbeiträgen bedeutet das auf der anderen Seite: Keiner besonderen Rechtfertigung bedarf die Beitragsbelastung, wenn ein Versicherter und Beitragspflichtiger über seine allgemeine Steuerpflicht hinaus zu solchen Sozialversicherungsbeiträgen herangezogen wird, „die der Finanzierung des gerade auch diesem Versicherten zugutekommenden Versicherungsschutzes dienen“ (BVerfGE 113, 167, 219). Ein in diesem Sinne eigennützig Sozialversicherungsbeitrag wird nicht dadurch fremdnützig, dass der Beitrag zugleich den sozialen Ausgleich und der Umverteilung zugunsten anderer Versicherter dient“ (BVerfGE 113, 167, 220). Eine solche Verwendung der Beiträge „entspricht dem klassischen, vom Verfassungsgeber grundsätzlich gebilligten Konzept einer Sozialversicherung“ (BVerfGE 113, 167, 220) – also einem Konzept, das auf einer angemessenen Verknüpfung des Versicherungs- und des Solidarprinzips und einem verhältnismäßigen Ausgleich zwischen diesen beiden Prinzipien basiert.

c) Mindestsicherungselemente in der gesetzlichen Rentenversicherung sind meines Erachtens verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich, wenn und soweit sie die Lohn- und Beitragsäquivalenz nicht völlig ignorieren, sondern nur zugunsten des Solidarausgleichs relativieren, letzteren etwa erweitern. Das wäre etwa bei der Einführung einer sogenannten differenzierten Rentenformel oder von sogenannten flexiblen Anwartschaften der Fall.

Grundsätzlich ist gemäß dem Prinzip der Lohn- und Beitragsäquivalenz die Höhe der Rentenanwartschaft, die in einem Jahr erworben wird, allein abhängig von dem im

gleichen Jahr erzielten versicherungspflichtigen Entgelt. Sie ist grundsätzlich unabhängig von der Höhe der im gesamten Erwerbsleben insgesamt erworbenen Rentenanwartschaften. Es wäre meines Erachtens verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber beispielweise vorsähe, dass aufgrund des erzielten versicherungspflichtigen Entgelts höhere Anwartschaften erworben werden, bis ein bestimmter Grenzwert an Anwartschaften überschritten ist. Das wäre unter einer differenzierten Rentenformel zu verstehen. Eine entsprechende verfassungsrechtliche Beurteilung wäre auch angezeigt, wenn nach dem Modell der flexiblen Rentenanwartschaften in den ersten Versicherungsjahren über die normalen, mit den Rentenversicherungsbeiträgen erworbenen Rentenanwartschaften hinaus zusätzlich sogenannte flexible Anwartschaften erworben werden könnten.

Solche Ansätze flexibler Anwartschaften wären verfassungsrechtlich, insbesondere im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz, unbedenklich. Sie wären – wie gesagt – keine völlige Aufgabe, sondern nur eine Relativierung des essenziellen Strukturprinzips der gesetzlichen Rentenversicherung, nämlich des Grundsatzes der Lohn- und Beitragsäquivalenz, und eine Erweiterung des komplementären Strukturprinzips der Sozialversicherung, des Solidarausgleichs. Solche Regelungen kämen im Übrigen grundsätzlich allen Versicherten, unabhängig von der Anzahl der Versicherungsjahre zugute, also insbesondere auch den Personen, die erhebliche Lücken in ihren Versicherungsverläufen aufweisen. Allerdings ist selbstverständlich auch mit diesem Lösungsansatz nicht garantiert, dass Versicherte in jedem Fall tatsächlich eine Rente oberhalb der Armutsgrenze erzielen. Eine solche Garantie gilt vor allem auch bei dem Lösungsmodell einer „Rente nach Mindesteinkommen“ nicht. Auch wenn grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, wenn der Gesetzgeber unter bestimmten weiteren Voraussetzun-

gen Mindestentgeltpunkte bei geringen Arbeitsentgelten vorsieht, so sind solche Regelungen, zumal wenn sie eine langjährige Versicherungszugehörigkeit voraussetzen, noch weniger geeignet, Altersarmut wirklich zu vermeiden (wegen der Einzelheiten siehe Thiede, a. a. O., S. 355 ff.).

d) Es kann daher nicht wirklich überraschen, wenn in der Politik zunehmend ein Modell favorisiert wird, das auf eine Aufstockung niedriger Renten auf einen Mindestbetrag abzielt. Inwieweit ein solcher Lösungsansatz tatsächlich geeignet ist, Altersarmut zu vermeiden, hängt von der weiteren gesetzlichen Ausgestaltung ab. Die Effizienz im Hinblick auf diese Zielsetzung ist selbstverständlich sehr eingeschränkt, wenn eine solche Regelung nur für langjährig Versicherte und/oder nur für in Vollzeit tätige Versicherte gelten soll. Denn dann wären Personen, die erhebliche Lücken in ihrer Versicherungsbiografie aufweisen, gerade nicht begünstigt und vor Altersarmut rentenrechtlich geschützt, beispielsweise langjährig selbstständig Tätige oder sogenannte Minijobber.

4. Grundrentenmodell – verfassungsrechtliche Beurteilung

Im vorliegenden Zusammenhang geht es aber nicht um die sozialpolitische Beurteilung, sondern um Fragen der Verfassungsgemäßheit solcher Modelle, denen in der politischen Diskussion immer wieder verschiedene Namen gegeben werden, etwa den der „Lebensleistungsrente“ oder neuerdings „Respektrente“.

a) Eine solche Aufstockung niedriger Renten auf einen Mindestbetrag, der dann selbstverständlich oberhalb der Grundversicherung liegen müsste, bedeutete meines Erachtens nicht eine systemkongruente Modifikation der Rentenformel, die durch das einfache Gesetz festgelegt, nicht aber durch die Verfassung vorgegeben ist. Sie bedeutete vor allem auch keine bloße partielle Neubestimmung des Ausgleichs

zwischen Äquivalenz- beziehungsweise Versicherungsgrundsatz einerseits und Solidarprinzip andererseits. Bei solchen Aufstockungsregelungen ginge es vielmehr um eine einseitige Durchsetzung des Prinzips staatlicher Fürsorge und des partiellen Außerkräftsetzens des Äquivalenz- und Versicherungsprinzips. Es ginge um Armutsverhinderungen in den Formen des Sozialversicherungsrechts, Franz Ruland spricht von einer „Sozialhilfe de luxe“, mithin um eine Aufgabe, die nicht der Solidargemeinschaft der Sozialversicherten, sondern dem Staat und damit der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen obliegt. Die Versicherten werden insoweit mit einer fremdnützigen, nicht mit einer eigennützigen Abgabe belastet. Dies bedeutete, wie schon Franz Ruland 2016 (Plädoyer für eine nachhaltige Rentenpolitik auch über 2030 hinaus, NZS 2016, S. 721 ff.) feststellte, einen gleichheitswidrigen und unverhältnismäßigen Systembruch. Nun liegt der Einwand nahe, die Beitragspflichtigen würden zu solchen fremdnützigen Lasten wegen der Bundeszuschüsse letztlich gar nicht herangezogen. Hierzu ist zu bemerken, dass zum einen die Bundeszuschüsse allgemein wie auch die zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen (§ 213 Abs. 3 SBG IV) weder dem Grunde noch der Höhe nach verfassungsrechtlich abgesichert und damit der Disposition der Politik überlassen sind. Zum anderen werden die Zuschüsse nie zielgenau und zweckgebunden auf den Ausgleich der hier in Rede stehenden fremdnützigen Ausgaben der Rentenversicherer ausgerichtet sein (siehe auch Ruland, a. a. O.: „Die zugesagte Steuerfinanzierung ist keinesfalls sicher“).

In diesem Zusammenhang sei ergänzend darauf hingewiesen, dass der Umstand, ob Versicherte vollzeit- oder teilzeitbeschäftigt waren, nirgendwo gespeichert ist; auch derjenige, der nur geringfügig sozialversicherungspflichtig beschäftigt war, hätte einen solchen Anspruch (Ruland, a. a. O.).

b) In diesem Kontext tritt ein weiteres Gleichheitsproblem zutage. Wer aus-

schließlich mit Beiträgen eine Rente in Höhe X – etwas oberhalb der Grundsicherung – erworben hat, erhalte unter Umständen genauso viel wie jemand, der nur halb so viel an Beiträgen oder noch weniger erbracht hat. Jener bekäme ohne vergleichbare Beitragsleistungen, mithin insoweit ohne jede Vorleistung, eine „Leistungsrente“ in gleicher Höhe. Derjenige, der eine beitragsäquivalente Rente bezöge, hat gegebenenfalls über 116 000 Euro höhere Beiträge geleistet wie derjenige, der über eine sogenannte Leistungsrente Rentenleistungen in gleicher Höhe beziehen würde (siehe Ruland, a. a. O.).

c) Prinzipientreue des Gesetzgebers ist sicherlich kein Gebot des Verfassungsrechts, aber gleichheitswidrige und unverhältnismäßige Systembrüche sind gleichwohl zu vermeiden. Die Vermeidung und Verringerung von Altersarmut in der Bevölkerung ist zweifellos eine öffentliche Aufgabe. Der Bund hat dafür die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG „Recht der öffentlichen Fürsorge“. Wird das geltende Recht der Grundsicherung für nicht mehr hinreichend erachtet, dann muss der Gesetzgeber dort ansetzen. Vorschläge zur Verbesserung der Lage der von Altersarmut bedrohten Menschen sind mannigfach unterbreitet worden. So werden zum Beispiel Freibeträge auf Einkünfte aus Alterssicherungssystemen bei der Ermittlung der Grundsicherungsleistung vorgeschlagen. Altersarmut kann effektiv nur bekämpft werden durch bedarfs- und bedürfnisorientierte Leistungen. Dem Recht der sozialen Rentenversicherung sind bedarfsorientierte Leistungen indes grundsätzlich fremd. Es orientiert sich nicht am individuellen Bedarf, auch nicht am individuellen Einkommen und Vermögen des Leistungsbeziehers. Es gewährt eben versicherungsorientierte Leistungen, die grundsätzlich ein Äquivalent für eigene Leistungen des Versicherten sind.

Dies ist übrigens auch der Grund, weshalb das Bundesverfassungsgericht die Rentenanwartschaften und die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung zu Eigentum im Sinne des Verfassungsrechts erklärt und sie unter den Schutz des Grundrechts des Art. 14 GG gestellt hat. Wird durch die Gesetzgebung das Versicherungs- und Äquivalenzprinzip des sozialen Rentenrechts allmählich und immer mehr zugunsten des Prinzips der staatlichen Fürsorge und sozialen Grundsicherung ausgehöhlt, verlieren die einfachgesetzlich eingeräumten Ansprüche zunehmend ihre Eigentumsqualität und werden zu einseitigen staatlichen Gewährungen ohne verfassungsrechtlichen Schutz, also letztlich abhängig von der öffentlichen Kassenlage und/oder politischen Zweckmäßigkeitserwägungen.

5. Schlussbemerkung

Man kann der Politik nur raten, bei der Verfolgung an sich plausibler und sachgerechter sozialpolitischer Ziele auf ein Mindestmaß an Systemgerechtigkeit zu achten. Ausbau und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung sollten mit systemkongruenten und systemstärkenden Ansätzen, nicht aber mit systemsprengenden Elementen erfolgen, die ganz eindeutig dem versicherungsfremden Fürsorgeprinzip zuzuordnen sind. Nur so erzeugt man Bürgervertrauen in die Sicherheit der Rente, also in den demokratischen und sozialen Rechtsstaat. Zu fordern sind mehr Nachhaltigkeit, Folgerichtigkeit und Rationalität in der Sozialpolitik.

Anschrift des Verfassers:

Prof. em. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier
Professor-Huber-Platz 2
80539 München