

Verfassungsrechtlicher Spielraum für Reformen in der Alterssicherung zur Bewältigung des demografischen Wandels

I. Auswirkungen des demografischen Wandels auf die gesetzliche Rentenversicherung

- (1) Nach der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts wird der Altersquotient (Verhältnis der Zahl der Personen im Rentenalter zur Zahl der Personen im Erwerbsalter) bei moderater Entwicklung der demografischen Faktoren von 31 (2018) auf 39 (2030) und 50–52 (2060) steigen. Die Veränderung des Generationenverhältnisses gefährdet die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Immer weniger Erwerbstätige müssen immer mehr Rentner finanzieren, die immer länger Rentenleistungen beziehen; seit 1957 hat sich die Rentenbezugsdauer mehr als verdoppelt.

II. Rentenreformen der Vergangenheit mit Planungshorizont bis 2030

- (2) Der Gesetzgeber hat zur Bewältigung des demografischen Wandels bereits zahlreiche Reformen realisiert, insbes.: doppelte Haltelinie für den Beitragssatz (max. 20% bis 2025; max. 22% bis 2030) und für das Sicherungsniveau Netto vor Steuern (mind. 48% bis 2025; mind. 43% bis 2030); Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67; Nachhaltigkeitsfaktor; Erhöhung des Bundeszuschusses; Aufbau betrieblicher und privater Altersvorsorge. Diese Reformen stellen die Finanzierung der Rentenversicherung bis 2030 sicher, belasten aber die Erwerbstätigengeneration und tragen zum Anstieg von Altersarmut bei.

III. Notwendigkeit weiterer Reformen der Rentenversicherung ab 2030

- (3) Für die Zeit nach 2030 sind nach übereinstimmenden Berechnungen namhafter Wirtschaftsinstitute weitere Reformen notwendig, um die Rentenversicherung an die demografische Entwicklung anzupassen. Reformvorschläge liegen reichlich auf dem Tisch. Z.B.: Weiteres Absenken des Beitragssatzes und Rentenniveaus; Fortschreibung der doppelten Haltelinie für Beitragssatz und Rentenniveau über 2030 hinaus; weitere Anhebung der Regelaltersgrenze über das 67. Lebensjahr hinaus durch automatische Koppelung an den Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung im Verhältnis 2:1; Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze (derzeit: 82.800 €/Jahr West bzw. 77.400 €/Jahr Ost); Erhöhung des Bundeszuschusses; obligatorische betriebliche oder private Altersvorsorge; Mindestsicherungselemente in der Rentenversicherung (Grundrente). Die Reformvorschläge belasten die Erwerbstätigen- und die Rentnergeneration unterschiedlich.

IV. Verfassungsrechtlicher Spielraum für Reformen der Rentenversicherung

1. Schutz von Rentenpositionen durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG

- (4) Ansprüche des Versicherten auf Altersrente und Rentenanwartschaften genießen den Eigentumschutz des Art. 14 GG. Für Rentenanwartschaften gilt dies nicht erst nach Erfüllung der gesetzlichen Wartezeit, sondern bereits mit der Begründung des Versicherungsverhältnisses ab dem ersten gezahlten Beitragseuro. Geschützt sind auch die Anpassung der Renten an die allgemeine Lohnentwicklung und das Renteneintrittsalter. Der Schutz gilt unabhängig davon, ob Rentenanwartschaften und -leistungen vollständig auf Beiträgen des Versicherten oder auch auf Steuerzuschüssen des

Bundes beruhen. Art. 14 GG gewährleistet einen Rentenanspruch im Umfang der eingezahlten Beiträge. Das entspricht dem Versicherungsprinzip des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG („Sozialversicherung“).

2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen in Rentenpositionen (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG)

- (5) Eingriffe des Gesetzgebers in Rentenpositionen, die auf nicht unerheblicher Eigenleistung des Versicherten (Beiträge) beruhen, unterliegen strengeren Anforderungen als Eingriffe in steuerfinanzierten Rentenpositionen. Inhalts- und Schrankengesetze i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG bedürfen einer „besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung“. Es gelten die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes.

a) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

- (6) Zulässiges Ziel: Die Sicherung der finanziellen Stabilität der Rentenversicherung ist ein besonderer verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsgrund (Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG).
- (7) Zulässiges Mittel: Art. 20 Abs. 1 GG (ebenso: Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) legitimiert nur Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation der Rentenversicherung, die auf den Ausgleich sozialer Gegensätze zielen. Eine Umverteilung zwischen Versichertengruppen setzt soziale Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht voraus, dass sie eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.
- Ob der Gesetzgeber die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme auf das intergenerationelle Umlageverfahren stützen darf, wenn der Generationenvertrag nicht mehr erfüllt werden kann, ist nicht geklärt.
 - In jedem Fall muss er die Kosten des demografischen Wandels gleichmäßig auf die Generationen verteilen (Gebot der Generationengerechtigkeit). Zwischen den Generationen bestehen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie ihre unterschiedliche Belastung rechtfertigen: Der demografische Wandel betrifft die Erwerbstätigen- und die Rentnergeneration gleichermaßen. Es ist auch nicht eine Generation per se schutzwürdiger als die andere. Hierfür spricht auch der Gedanke der „Systemgerechtigkeit“.
- (8) Es gilt das Verbot der Unverhältnismäßigkeit von Beitrag und Leistung. Hieraus folgt:
- Es muss keine Individualäquivalenz zwischen Beitrag und Leistung i.S.e. strikt beitragsäquivalenten Rentenleistung bestehen.
 - Ob eine und welche absolute Untergrenze für das Verhältnis von Beitrag und Leistung gilt, ist nicht geklärt. Nach BVerfG müssen für die erbrachten Beitragsleistungen „adäquate Versicherungsleistungen“ gewährt werden. Der Gesetzgeber dürfe zudem die erreichten Ansprüche und Anwartschaften nicht „substanziell entwerten“.
 - Der Versicherte hat einen Anspruch auf „Anteilsgerechtigkeit“. Versicherte mit gleichem Einkommen müssen gleiche Beiträge zahlen und gleiche Altersrenten erhalten. Es besteht ein Abstandsverbot zwischen Versicherten mit gleicher Einkommens- und Beitragsleistung. Zwischen Versicherten mit unterschiedlich hohen Einkommen und Beiträgen besteht ein Abstandsgebot.
 - Ein Abstandsgebot besteht auch zwischen Versicherten, die in Vollzeit arbeiten, und Versicherten, die in Teilzeit erwerbstätig sind.
 - Ein weiteres Abstandsgebot gilt zwischen der Altersrente und dem nach Art. 1 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 GG vom Staat im Bedarfsfall aus Steuermitteln zu sichernden Existenzminimum. Versicherte

müssen im Alter durch Rente und ggf. Grundsicherung mehr finanzielle Mittel zur Verfügung haben als Nicht-Versicherte durch Grundsicherung. Um dieses Abstandsgebot zu wahren, muss der Gesetzgeber entweder niedrige Renten innerhalb der Rentenversicherung auf ein Niveau oberhalb der Grundsicherung anheben oder im SGB XII Freibeträge für Versicherte vorsehen, sodass ihre Altersrente nicht vollständig auf die Grundsicherung angerechnet wird. Eine Bedürftigkeitsprüfung für einen solchen Rentenzuschlag oder Freibetrag ist unzulässig.

b) Vertrauensschutzgrundsatz

- (9) Aus dem Vertrauensschutzgrundsatz folgt, dass Eingriffe des Gesetzgebers umso eher zulässig sind, je mehr sie Rentenanwartschaften betreffen, und umso strengeren Anforderungen unterliegen, je mehr sie Rentenleistungen beschneiden. Es können Ausnahmen-, Stufen- und Übergangsregelungen erforderlich sein.
- (10) Der Gesetzgeber ist verpflichtet, bei Reformen der Rentenversicherung einen Planungshorizont vom Beginn der Pflichtmitgliedschaft des Versicherten bis zu seinem Tod anzulegen.

V. Konsequenzen für Rentenreformen

- (11) Eine Anhebung der *Regelaltersgrenze* über das 67. Lebensjahr hinaus durch Koppelung an die steigende Lebenserwartung im Verhältnis 2:1 verteilt die Kosten des demografischen Wandels gleichmäßig auf die Generationen und wahrt den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Generationengerechtigkeit (Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG). Sie ist zulässig, wenn nicht sogar geboten.
- (12) Die Herabsetzung des Renteneintrittsalters nur für eine Generation oder einzelne Jahrgänge wie bei der *Rente mit 63* verstößt gegen das Verfassungsgebot der Generationengerechtigkeit. Sie ist verfassungswidrig.
- (13) Eine Anhebung des *Beitragssatzes*, der *Beitragsbemessungsgrenze* und des *Bundeszuschusses* belastet einseitig die Erwerbstätigengeneration. Sie ist unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit (Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) nur zulässig, wenn im entsprechenden finanziellen Umfang auch die Rentnergeneration an den Kosten des demografischen Wandels beteiligt wird (z.B. bei Rentenanpassung). Eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze ist im Übrigen verfassungsgemäß. Eine Erhöhung des Bundeszuschusses ist solange vereinbar mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, wie die Rentenversicherung auch aus Beiträgen der Versicherten finanziert wird.
- (14) Die Einführung einer *obligatorischen betrieblichen oder privaten Altersvorsorge* für Versicherte ist mit dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) jedenfalls dann vereinbar, wenn Ausnahmen für Versicherte gelten, die bereits eine ausreichende Altersvorsorge aufgebaut haben.
- (15) Die *Grundrente* beruht grundsätzlich auf dem verfassungsrechtlich gebotenen Ansatz, eine niedrige Rente von langjährig Versicherten auf ein Niveau oberhalb der Grundsicherung aufzustocken (Abstandsgebot der Rente zur Grundsicherung gem. Art. 14 Abs. 1 GG). Der Gesetzgeber bewegt sich kompetenziell im Rahmen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.
- (16) Die Grundrente verstößt aber gegen Abstandsgebote und -verbote des Art. 14 Abs. 1 GG:
 - Die Beschränkung des Rentenzuschlags auf Versicherte mit einem individuellen Durchschnittsverdienst i.H.v. 30% bis 80% des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung führt dazu, dass sie im

Ergebnis eine gleich hohe oder sogar höhere (weil aufgestockte) Rente erhalten können als Versicherte, deren individueller Durchschnittsverdienst mehr als 80% des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung betrug und die daher höhere Beiträge gezahlt haben. Das ist unzulässig.

- Gegen das Abstandsgebot des Art. 14 GG verstößt der Gesetzgeber auch, weil den Rentenzuschlag nur Versicherte mit mindestens 33 bzw. 35 Jahre an Beitragszeiten erhalten. Versicherte mit weniger Jahren an Beitragszeiten bekommen auch dann keinen Rentenzuschlag, wenn sie in dieser Zeit mehr Beiträge gezahlt haben als Versicherte in 33 und mehr Jahren. Auch dadurch können Versicherte mit hohem Einkommen und hoher Beitragsleistung eine gleich hohe oder sogar geringere Rente erhalten als Versicherte mit geringerer Einkommens- und Beitragsleistung. Dass die eine Gruppe weniger Jahre an Beitragszeiten aufweist als die andere Gruppe, stellt keinen tragfähigen Rechtfertigungsgrund dar.
 - Versicherte mit etwa gleich hohen Einkommen und Beiträgen erhalten eine unterschiedlich hohe Rente, weil die einen (z.B. Versicherte mit einem individuellen Durchschnittsverdienst i.H.v. 80% des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung) in den Genuss des Rentenzuschlags kommen und die anderen nicht (z.B. Versicherte mit einem individuellen Durchschnittsverdienst i.H.v. 81% des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung). Auch das verstößt gegen Art. 14 GG.
 - Verfassungswidrig ist die Grundrente auch, weil Versicherte mit einem individuellen Durchschnittseinkommen i.H.v. 30% bis 80% des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung den Rentenzuschlag unabhängig davon erhalten, ob ihr Verdienst auf Vollzeit- oder Teilzeitarbeit beruht. Dadurch werden Versicherte, die in Vollzeit tätig waren und deswegen mehr als 80% des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung bezogen haben (kein Rentenzuschlag), benachteiligt gegenüber Versicherten, die in Teilzeit tätig waren und deren individueller Durchschnittsverdienst deshalb weniger als 80% des Durchschnittsverdiensts der Bevölkerung betrug (Rentenzuschlag).
-