



Sachstand

Grenzen der Zulässigkeit eines degressiven Rentenmodells

Grenzen der Zulässigkeit eines degressiven Rentenmodells

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 001/23
Abschluss der Arbeit: 26.01.2023
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Grundlagen der Rentenberechnung	4
2.	Versicherungs- und Äquivalenzprinzip	4
3.	Aktueller Vorschlag eines degressiven Rentenmodells	6
4.	Verfassungsrechtliche Grenzen	7

1. Grundlagen der Rentenberechnung

Die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung werden proportional nach einem kalenderjährlich neu festzusetzenden Beitragssatz von den versicherten Erwerbseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben. Die Beitragsbemessungsgrenze beträgt etwa das Doppelte des jeweiligen Durchschnittsverdienstes.¹

Die Höhe einer Rente richtet sich vor allem nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Erwerbseinkommen. Grundsätzlich berechnet sich die Rentenhöhe aus dem für jedes Kalenderjahr zu bestimmenden Verhältnis des durch Beiträge versicherten individuellen Erwerbseinkommens zum durchschnittlichen Verdienst aller Versicherten.²

Durch die Beitragsbemessungsgrenze erfolgt eine Beschränkung der Höhe des maximal zu versichernden Verdienstes. Daraus ergibt sich zum einen der für ein Kalenderjahr zu zahlende Höchstbeitrag und zum anderen die daraus resultierende höchstmögliche Rente. Rein rechnerisch beträgt die höchstmögliche Rente das Doppelte der sich aus einem versicherten Durchschnittsverdienst ergebenden Rente. Oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze erzielte Erwerbseinkommen unterliegen keiner Beitragspflicht und haben auch keine Auswirkung auf die Rentenhöhe. Hintergrund hierfür ist, dass über die Beitragsbemessungsgrenze hinausgehendes Erwerbseinkommen keines sozialen Schutzes durch den Staat bedarf, mit dem die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung legitimiert wird.³

2. Versicherungs- und Äquivalenzprinzip

Die aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu zahlenden Renten sind aufgrund des Versicherungs- und Äquivalenzprinzips in erster Linie lohn- und beitragsbezogen. Einer Versicherung liegt der Grundgedanke einer gemeinsamen Selbsthilfe durch den Zusammenschluss von gleichartig Gefährdeten und den Risikoausgleich innerhalb dieser Gefahrgemeinschaft zugrunde.⁴ So wird unter einer Versicherung im Allgemeinen die kollektive Übernahme individueller Risiken durch die Solidargemeinschaft gegen einen Beitrag der einzelnen Versicherten nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung verstanden. In der Sozialversicherung wird das Versicherungsprinzip durch das Solidarprinzip ergänzt, nach dem sich die Beitragshöhe unabhängig vom individuellen Risiko nach der persönlichen Leistungsfähigkeit bemisst, also insoweit lohnbezogen ist.⁵

1 §§ 157 ff. des Sechsten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VI).

2 §§ 63 ff. SGB VI.

3 Kreikebohm/Roßbach SGB VI/Segebrecht, 6. Aufl. 2021, SGB VI § 159, Rn. 4.

4 Vgl. Köhler-Rama, Tim, Grundprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung aus versicherungsökonomischer Sicht, DAngVers 8-9/2003, S. 413.

5 Heidel, Susanne und Loose, Brigitte. Das ‚Soziale‘ in der gesetzlichen Rentenversicherung, DAngVers 5-6/04, S. 223.

Durch den für alle Versicherten gleichermaßen geltenden Beitragssatz hängt die Rentenhöhe zwar von der Höhe der gezahlten Beiträge ab, dennoch besteht zwischen der Summe der im gesamten Erwerbsleben gezahlten Beiträge und der insgesamt im Ruhestand bezogenen Leistungen keine direkte Äquivalenz. Hintergrund hierfür ist, dass der Beitragssatz nicht als statische Größe feststeht, sondern je nach wirtschaftlichen Gegebenheiten und den Anforderungen des umlagefinanzierten Rentenversicherungssystems variiert. Eine exakte Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung besteht daher lediglich innerhalb einer Gruppe von Versicherten, die zur selben Zeit Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben.⁶ Eine vollkommene Gleichbehandlung der Beitragszahler und Rentner in der fortdauernden zeitlichen Dimension, die gleichbleibendes Recht und einen gleichbleibenden Beitragssatz erfordern würde, kann wegen der sich ständig verändernden gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Determinanten nicht erreicht werden.⁷

Die gesetzliche Rentenversicherung beruht insoweit neben dem Versicherungsprinzip auf dem Prinzip der so genannten Teilhabeäquivalenz, nach dem die Rentenhöhe auf das Verhältnis des durch Beiträge versicherten individuellen Erwerbseinkommens zum durchschnittlichen Verdienst aller Versicherten zurückgeht.⁸ Dabei werden relative Einkommenspositionen aus der Erwerbsphase in die Ruhestandsphase übertragen, so dass bei lückenloser Erwerbsbiographie Versicherte mit einem höheren versicherten Einkommen im Verhältnis zum Durchschnittsverdiener überdurchschnittliche Renten erhalten, während die Rente für Versicherte mit geringeren Einkommen oder diskontinuierlicher Erwerbsbiographie unter dem Durchschnitt liegt.⁹

Dem Versicherungsprinzip steht in der gesetzlichen Rentenversicherung zudem ein sozialer Ausgleich in beträchtlichem Umfang gegenüber. Zu diesem Solidarprinzip gehören sämtliche Rentenleistungen, die nicht als Äquivalent zum gezahlten Beitrag erbracht werden und insoweit nicht beitragsgedeckt, also versicherungsfremd sind. Die der gesetzlichen Rentenversicherung aus nicht beitragsgedeckten Leistungen entstehenden Aufwendungen werden in der Regel aus Bundesmitteln gegenfinanziert.¹⁰ Beispiele für vom Äquivalenzprinzip abweichende Regelungen, nach denen Versicherte mit geringerer Beitragszahlung überproportionale Rentenzahlen erhalten, sind beispielsweise die Rente nach Mindesteinkommen, die nachfolgende Regelung über Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt sowie die 2021 eingeführte Grundrente. Hier er-

6 Ruland, Franz: Grundprinzipien der Rentenversicherung, in: Eichenhofer-Rische-Schmähl (Hrsg.). Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. 2. Auflage, 2012, Köln, Luchterhand, Kapitel 9, Rn. 47.

7 Ruland, Franz. Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts. DRV 1/2020, S. 30.

8 Rürup, Bert: Die Bedeutung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Gesetzliche Rentenversicherung, in: DRV 4-5/2006, S. 240.

9 Bäcker, Gerhard. Alterssicherung in Deutschland, APuZ 20/2022, S. 6.

10 Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2010, Bundestags-Drucksache 17/3900, S. 76.

folgt im Gegensatz zum degressiven Rentenmodell keine geringere Bewertung höherer Verdienste, sondern eine Anhebung geringerer Verdienste.¹¹ Der gegenseitige Bezug von Beitragsäquivalenz und Solidargedanken wurde im Zusammenhang mit der Einführung der Grundrente im politischen Raum erörtert.¹²

3. Aktueller Vorschlag eines degressiven Rentenmodells

In einem aktuellen Zeitungsinterview hat die Vorsitzende des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Monika Schnitzer, unter anderem vorgeschlagen, vom Äquivalenzprinzip abzuweichen:

Wer doppelt so viel in die Rentenkasse einzahlt, sollte nicht mehr automatisch doppelt so viel herausbekommen. Wir sollten besonders hohe Renten künftig abschmelzen. Wer üppige Rentenansprüche erarbeitet hat, bekäme dann etwas weniger.¹³

Die Anregung geht auf das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) zurück, in dem mehrere Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung unterbreitet wurden. Dem Gutachten zufolge sollte unter anderem eine relative Aufwertung geringer Renten gegenüber hohen Renten erfolgen. Entgegen der geltenden Ermittlung der Rentenhöhe würde sich die Rentenhöhe nicht mehr proportional zum versicherten Verdienst erhöhen. Höhere Beitragszahlungen würden geringer bewertet. Damit Gutverdiener vor einer unverhältnismäßig niedrigen Rente bewahrt werden, sieht das Modell vor, zumindest einen Teil der aus den Beitragszahlungen erworbenen individuellen Werte von der Regelung zu befreien.¹⁴

Dabei handelt es sich nicht um erste Vorschläge zu einem degressiven Rentenmodell. Bereits in früheren Veröffentlichungen war von einer Abkehr von der proportionalen Äquivalenz zu einer

11 Vgl. Art. 2 § 55a Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetzes (ArNVG), §§ 76g, 262 des Sechsten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VI).

12 u.a. Deutscher Bundestag, Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 6. Mai 2019, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 19(11)324.

13 Süddeutsche Zeitung vom 9. Januar 2023: Meine Generation hat über ihre Verhältnisse gelebt.

14 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats: Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, 4. Mai 2021, S. 35 ff., abrufbar im Internet unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-vorschlaege-reform-gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=14, zuletzt abgerufen am 26. Januar 2023.

ordinalen Äquivalenz die Rede, nach der eine höhere Beitragszahlung zwar zu einer höheren Rente führt, dies aber degressiv, also nicht in der gleichen Proportion.¹⁵

4. Verfassungsrechtliche Grenzen

Gesetzliche Regelungen zur Rentenversicherung berühren vor allem den Eigentumsschutz aus Art. 14 Abs. 1 GG, das Sozialstaatsprinzip und den rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus Art. 20 Abs. 1 GG sowie das aus dem Kompetenztitel in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG folgende Versicherungsprinzip. Letztlich ist zudem der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten, nach dem wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln ist.

Seit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Versorgungsausgleich¹⁶ fallen rentenrechtliche Positionen unter den Eigentumsschutz aus Art. 14 GG, wenn es sich um rechtlich verfestigte Anwartschaften aus nicht unerheblicher Eigenleistung der Versicherten handelt, die zur Existenzsicherung bestimmt sind. Das Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG verpflichtet als Staatsziel den Gesetzgeber, auf einen sozialen Ausgleich hinzuwirken und für soziale Sicherheit zu sorgen. Gesetzliche Regelungen müssen nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein legitimes Ziel verfolgen und geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Für die gesetzliche Rentenversicherung als Zweig der Sozialversicherung hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Dies erfordert die Beibehaltung einer Äquivalenz zwischen Beitrags- und Rentenleistungen, da es sich sonst nicht mehr um eine Versicherung handeln würde. Abweichungen vom reinen Versicherungsprinzip können durch das auf das Sozialstaatsziel zurückgehende Solidarprinzip gerechtfertigt sein. Dabei sind verschiedene Abstandsgebote und -verbote im Verhältnis zwischen den Generationen, zwischen Versichertengruppen sowie zwischen Versicherten und Nichtversicherten zu wahren, die sich aus den oben genannten Prinzipien ergeben.¹⁷ Die herrschende verfassungsrechtliche Interpretation legt nahe, dass aus höheren Einzahlungen höhere Ansprüche folgen müssen. Damit ist allerdings das Verhältnis von Einzahlung und Anspruch noch nicht festgelegt.¹⁸

15 Ebert, Thomas. Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung - Delegitimation des Sozialstaates, 2005, Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 149, S. 27, 66, abrufbar im Internet unter https://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_149.pdf; Bomsdorf, Eckart. Die degressiv dynamische Rente - ein Beitrag zur Lösung des Rentendilemmas, Wirtschaftsdienst 1998/XII, S. 723 ff., abrufbar im Internet unter <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/1998/heft/12/beitrag/die-degressiv-dynamische-rente-ein-beitrag-zur-loesung-des-rentendilemmas.html>, jeweils zuletzt abgerufen am 26. Januar 2023

16 BVerfGE 53, 257.

17 Brosius-Gersdorf, Frauke. Verfassungsrechtlicher Spielraum für Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung zur Bewältigung des demografischen Wandels, DRV 1/2020, S. 57.

18 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. Bericht der Kommission "Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme" vom 28. August 2003, S. 140, abrufbar auf der Internetseite der Bundeszentrale für politische Bildung unter https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/ruerup.pdf, zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023.

Soweit Versicherte durch die Zahlung von Beiträgen rentenrechtliche Zeiten zurücklegen, erwerben Sie Anwartschaften auf eine spätere Rentenzahlung in bestimmbarer Höhe. Der Rentenanspruch erwächst dann später aus den Anwartschaften bei Erfüllung der materiell- und formellrechtlichen Voraussetzungen.

Bei Einführung eines degressiven Rentenmodells wäre der Schutzbereich des Art. 14 GG nur für bereits bestehende Rentenanwartschaften und -ansprüche eröffnet, da das geschützte Eigentum erst mit der Beitragszahlung entsteht. Der Gesetzgeber darf nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in geschützte Rentenpositionen durch gesetzliche Regelungen eingreifen, wenn sie ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel verfolgen, verhältnismäßig sind und dem Vertrauensschutz genügen. Dabei steht ihm ein weiterer Gestaltungsspielraum zu.¹⁹

Eine nähere Prüfung, ob eine degressive Bewertung höherer Verdienste in der Rentenberechnung einen Eingriff in die geschützten Rentenanwartschaften rechtfertigen könne, setzt konkretere Vorgaben voraus. So ist der Spielraum des Gesetzgebers bei der Bestimmung des Rentenanpassungssatzes für die turnusmäßige Erhöhung der Renten freier, während er bei Eingriffen in die aus den Beitragszahlungen erworbenen individuellen Berechnungswerte für die Rentenhöhe engen Bindungen unterliegt.²⁰ Aus dem genannten Vorschlag zu einem degressiven Rentenmodell geht nicht hervor, ob er nur auf künftige Beitragszahlungen zielt oder auch für bereits bestehende Anwartschaften gelten soll. Auch sind Regelungen zum Vertrauensschutz offen, die sich im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit auf das zulässige Ausmaß der Abschmelzung von Renten aus hohen Verdiensten auswirken würden. Zudem erfordert eine Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben Angaben über mögliche finanzielle Auswirkungen auf die Rentenversicherung, die einen Eingriff in geschützte Rentenpositionen rechtfertigen könnten.

Die Sicherstellung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung in Anbetracht der absehbaren demographischen Entwicklung zu erhalten, könnte aufgrund des überragend wichtigen Gemeinwohlbelangs zur Erfüllung des Sozialstaatsprinzips und unter Beachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes einen Rechtfertigungsgrund darstellen. Die Kürzung von Anwartschaften und Ansprüchen ist eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, die einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf, dieser aber zum Zweck des Erhalts eines langfristig finanzierbaren, die Lasten gerecht unter den Generationen verteilen Systems aber auch zugänglich ist.²¹

Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG liegt nur vor, wenn die Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem bzw. die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann. Dabei ergeben sich unterschiedliche Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung, die vom bloßen Willkürverbot

19 Fn. 17, mit Verweisen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

20 Ruland, Franz. Die Sparmaßnahmen im Rentenrecht und der Eigentumsschutz von Renten. DRV 1-2/97, S. 103f.

21 Klement, Jan Henrik. Was schützt der Schutz des Eigentums?, in: Freiheit, Gleichheit, Eigentum – Öffentliche Finanzen und Abgaben, 2015, Berlin, Duncker & Humblot, S. 230.

bis zu einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung reichen.²² Die Prüfung, inwieweit die Einführung eines degressiven Rentenmodells im Einklang mit dem allgemeinen Gleichheitssatz stehen könnte, setzt daher ebenso eine Konkretisierung des Vorschlags voraus, um Gruppen von Versicherten hinreichend abgrenzen zu können und gegebenenfalls Rechtfertigungsgründe zu finden.

* * *